CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 16 januari 2020[1]

Zaak C-15/19

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA
tegen
Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.

[verzoek van de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Afvalstoffen – Richtlijn 1999/31 – Stortplaatsen – Kosten van het storten van afvalstoffen – Bestaande stortplaatsen – Toepassing in de tijd van de richtlijn – Wijziging van het oorspronkelijk in de overeenkomst vastgelegde verwijderingstarief – Verbod van terugwerkende kracht – Rechtszekerheid – Vertrouwensbeginsel – Evenredigheid”

I. Inleiding

1. In het kader van de afvalstoffenwetgeving moeten de oorspronkelijke houders van afvalstoffen in beginsel de kosten van het afvalbeheer dragen. Volgt hieruit echter dat de exploitant van een stortplaats achteraf betaling van extra kosten kan eisen van een onderneming die in het verleden afvalstoffen voor verwijdering heeft afgegeven, wanneer de exploitatiekosten van de stortplaats als gevolg van de vaststelling van de afvalstortrichtlijn[2] stijgen?

2. Deze vraag wordt in het onderhavige geval opgeworpen omdat de in 1999 vastgestelde afvalstortrichtlijn voorziet in een nazorg van ten minste dertig jaar na de sluiting van een stortplaats, terwijl voor de betrokken stortplaats in nationaal recht voorheen slechts was voorzien in tien jaar nazorg.

3. Om deze vraag te beantwoorden, moeten de relevante bepalingen van de afvalstortrichtlijn in het licht van het verbod van terugwerkende kracht en het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel worden onderzocht.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB 1999, L 182, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/97/EU van de Raad van 5 december 2011 tot wijziging van richtlijn 1999/31/EG met betrekking tot specifieke criteria voor opslag van metallisch kwik dat als afval wordt beschouwd (PB 2011, L 328, blz. 49).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Afvalstortrichtlijn

4. De overwegingen 25 en 26 van de afvalstortrichtlijn betreffen de toepassing in de tijd van deze richtlijn:

„(25) Overwegende dat stortplaatsen die werden gesloten vóór de omzettingsdatum van de richtlijn, niet mogen worden onderworpen aan de bepalingen betreffende de sluitingsprocedure;

(26) Overwegende dat de voorwaarden voor de toekomstige exploitatie van bestaande stortplaatsen moeten worden vastgesteld teneinde binnen een bepaalde termijn de maatregelen te treffen die nodig zijn om die stortplaatsen op basis van specifieke aanpassingsplannen met deze richtlijn in overeenstemming te brengen;”

5. Overweging 29 van de afvalstortrichtlijn heeft betrekking op de kosten van de nazorg:

„Overwegende dat maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de aangerekende prijs voor het storten van afvalstoffen alle met de inrichting en de exploitatie van de stortplaats gemoeide kosten dekt alsmede, voor zover mogelijk, de financiële zekerheid (of het equivalent daarvan) die de exploitant dient te stellen, en de geraamde kosten van sluiting van de stortplaats met inbegrip van de noodzakelijke nazorg;”

6. De vergunning voor een stortplaats wordt geregeld door artikel 8, onder a), van de afvalstortrichtlijn:

„[D]e bevoegde autoriteit [verleent] geen stortplaatsvergunning [...], tenzij te haren genoegen is aangetoond dat:

[...]

iv) door de aanvrager, overeenkomstig de bepalingen die door de lidstaten worden vastgesteld, toereikende voorzieningen in de vorm van een financiële zekerheid of een equivalent daarvan zijn of zullen worden getroffen alvorens met het storten wordt begonnen om te waarborgen dat aan de verplichtingen die uit de overeenkomstig deze richtlijn afgegeven vergunning voortvloeien (met inbegrip van de nazorg) zal worden voldaan en dat de sluitingsprocedures van artikel 13 worden gevolgd. Deze zekerheid of het equivalent daarvan blijft behouden zo lang als nodig is voor het onderhoud en de nazorg van de stortplaats uit hoofde van artikel 13, onder d). [...]”

7. Artikel 10 van de afvalstortrichtlijn heeft betrekking op de kosten van het storten van afvalstoffen:

„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, onder 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 dertig jaar worden gedekt door de prijs die door de exploitant moet worden aangerekend voor het storten van alle afvalsoorten op die stortplaats. [...]”

8. De sluitings- en nazorgprocedure wordt geregeld door artikel 13 van de afvalstortrichtlijn:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat, waar zulks dienstig is, overeenkomstig de vergunning:

[...]

b) een stortplaats of een gedeelte daarvan pas als definitief gesloten wordt beschouwd, wanneer de bevoegde autoriteit ter plaatse een eindinspectie heeft uitgevoerd, alle verslagen van de exploitant heeft beoordeeld en aan de exploitant heeft meegedeeld dat zij de sluiting goedkeurt. Een en ander doet in geen geval af aan de verantwoordelijkheid van de exploitant uit hoofde van de vergunningsvoorwaarden;

c) de exploitant, nadat de stortplaats definitief is gesloten, verantwoordelijk blijft voor onderhoud, toezicht en controle in de nazorgfase zolang de bevoegde autoriteit zulks nodig acht, rekening houdend met de tijd gedurende welke de stortplaats gevaar kan opleveren.

De exploitant stelt de bevoegde autoriteit in kennis van alle significante nadelige milieueffecten die bij de controleprocedures aan het licht zijn gekomen en geeft gevolg aan het besluit van de bevoegde autoriteit omtrent de aard en het tijdstip van de uit te voeren corrigerende maatregelen;

d) de exploitant van de stortplaats verantwoordelijk is voor toezicht op en analyse van het stortplaatsgas, het stortplaatspercolaat en het grondwater in de omgeving van de stortplaats overeenkomstig bijlage III, zolang de bevoegde autoriteit van oordeel is dat een stortplaats gevaar voor het milieu kan opleveren en onverminderd eventuele communautaire of nationale wetgeving met betrekking tot de aansprakelijkheid van de houder van het afval."

9. Artikel 14 van de afvalstortrichtlijn heeft betrekking op de toepassing van de afvalstortrichtlijn op bestaande stortplaatsen:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat de exploitatie van stortplaatsen waarvoor een vergunning is verleend of die op het tijdstip van de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht reeds in gebruik zijn, niet wordt voortgezet tenzij zo spoedig mogelijk, doch ten laatste binnen acht jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum, de onderstaande maatregelen zijn getroffen:

a) binnen één jaar na [16 juli 2001] legt de exploitant van een stortplaats de bevoegde autoriteit ter goedkeuring een door hem opgesteld aanpassingsplan voor met de in artikel 8 bedoelde gegevens alsmede de corrigerende maatregelen die hij nodig acht om te voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1;

b) na de presentatie van het aanpassingsplan beslissen de bevoegde autoriteiten op basis van dat aanpassingsplan en deze richtlijn definitief of de exploitatie al dan niet mag worden voortgezet. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om stortplaatsen waarvoor niet overeenkomstig artikel 8 een vergunning tot voortzetting van de exploitatie is verleend zo spoedig mogelijk te sluiten overeenkomstig artikel 7, onder g), en artikel 13;

c) op basis van het goedgekeurde aanpassingsplan voor de stortplaats geeft de bevoegde autoriteit toestemming voor de noodzakelijke werkzaamheden en bepaalt zij een overgangsperiode voor de uitvoering van het plan. Elke bestaande stortplaats moet binnen acht jaar na [16 juli 2001] voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1;

[...]"

2. Afvalstoffenrichtlijn

10. Toen het bestreden arbitrale vonnis werd gewezen, waren de basisbepalingen van de afvalstoffenwetgeving van de Unie neergelegd in de afvalstoffenrichtlijn van 2008 [3], maar dergelijke bepalingen waren ook reeds opgenomen in de oudere versies van deze richtlijn [4].

11. Artikel 13 van de huidige afvalstoffenrichtlijn bevat de fundamentele beschermingsverplichting van het afvalbeheer, die voorheen in artikel 4 was neergelegd:

„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 [...]".

12. Artikel 14, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn bevat het beginsel „de vervuiler betaalt", dat voorheen in artikel 11 en vervolgens in artikel 15 was opgenomen:

„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."

B. Italiaans besluit 36/2003

13. Artikel 15, lid 1, van Decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti [5] (besluit nr. 36 van 13 januari 2003 ter omzetting van richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen) regelt de stortkosten:

„De prijs voor het storten van afval dekt de kosten voor de inrichting en de exploitatie van de stortplaats, de kosten voor het stellen van de financiële zekerheid en de geraamde kosten van de sluiting, alsook de kosten voor de nazorg van de stortplaats voor een periode gelijk aan de in artikel 10, lid 1, onder i), genoemde periode".

14. Artikel 17, lid 3, van dit besluit bevat een termijn voor de aanpassing van bestaande stortplaatsen aan de nieuwe eisen:

„Binnen zes maanden na inwerkingtreding van dit decreto legislativo dient de houder van de in lid 1 bedoelde vergunning of de exploitant van de stortplaats, op volmacht van de vergunninghouder, bij de bevoegde autoriteit een plan in voor de aanpassing van de stortplaats aan de bepalingen van dit decreto legislativo, met inbegrip van de in artikel 14 bedoelde financiële zekerheden."

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

15. Op 26 januari 1996 hebben Azienda Municipale Ambiente SpA (hierna: „AMA"), een onderneming van de stad Rome, en het Consorzio Laziale Rifiuti (hierna: „Consorzio"), de exploitant van de stortplaats van Malagrotta, een overeenkomst gesloten voor een „overheidsopdracht voor diensten" inzake de verwijdering van afval. Deze overeenkomst was gebaseerd op een nazorgperiode van tien jaar na de sluiting van de stortplaats.

3 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 2008, L 312, blz. 3).

4 Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39), zoals gewijzigd, en richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9).

5 GURI nr. 59 van 12 maart 2003, gewoon supplement nr. 40.

16. Nadat de afvalstortrichtlijn en decreto legislativo 36/2003 de periode van nazorg voor de stortplaats van Malagrotta tot ten minste dertig jaar hadden verlengd, werden de in de toekomst te betalen afvaltarieven aangepast aan de langere nazorgperiode.

17. Daarnaast is AMA bij arbitraal vonnis van 8 februari 2012 veroordeeld tot betaling aan het Consorzio van extra kosten van meer dan 76 miljoen EUR voor de periode vóór de aanpassing van de tarieven wegens de langere nazorg.

18. De Corte d'Appello di Roma (rechter in tweede aanleg Rome, Italië) heeft dit arbitrale vonnis bevestigd. AMA heeft tegen die uitspraak cassatieberoep ingesteld bij de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië).

19. AMA voert aan dat de regeling waarbij de afvalstortrichtlijn is omgezet, door de Corte d'appello aldus is uitgelegd dat de verlenging van de nazorgperiode en de daaraan verbonden kosten ook betrekking hebben op reeds gestorte afvalstoffen. De toepassing van de artikelen 15 en 17 van decreto legislativo 36/2003 op bestaande stortplaatsen is volgens AMA in strijd met het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van terugwerkende kracht en het redelijkheidsbeginsel. Zij stelt dat zij in de loop der jaren reeds bedragen aan het Consorzio heeft betaald die veel hoger zijn dan de extra kosten waarvan het Consorzio betaling eist. Bovendien zou de bevestiging van de veroordeling een bedreiging vormen voor haar financiële stabiliteit.

20. Derhalve legt de Corte suprema di cassazione de volgende vragen voor aan het Hof:

„1) Verzetten de artikelen 10 en 14 van richtlijn [1999/31] zich tegen de uitlegging door de Corte d'appello, volgens welke de artikelen 15 en 17 van decreto legislativo 36/2003, waarbij die bepalingen [van het Unierecht] in nationaal recht zijn omgezet, met terugwerkende kracht van toepassing zijn, met als gevolg dat reeds bestaande stortplaatsen die al over een vergunning beschikken onvoorwaardelijk worden onderworpen aan de daarbij opgelegde verplichtingen, met name voor zover daarbij is vastgesteld dat de nazorg wordt verlengd van tien jaar tot dertig jaar na de sluiting ervan?

2) Is in het bijzonder de uitlegging door de Corte d'appello, volgens welke de artikelen 15 en 17 van decreto legislativo 36/2003 van toepassing zijn op reeds bestaande stortplaatsen die al over een vergunning beschikken, hoewel artikel 17 bij wijze van uitvoeringsmaatregel van de aldus opgelegde verplichtingen, ook met betrekking tot deze stortplaatsen, enkel voorziet in een overgangsperiode en geen enkele maatregel bevat om de financiële impact van de verlenging voor de ‚houder' in te dammen, verenigbaar met de artikelen 10 en 14 van richtlijn [1999/31], waarbij de lidstaten zijn uitgenodigd om respectievelijk ‚maatregelen [te treffen] 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, onder 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 dertig jaar worden gedekt door de prijs die door de exploitant moet worden aangerekend voor het storten van alle afvalsoorten op die stortplaats' en ‚maatregelen [te treffen] om ervoor te zorgen dat de exploitatie van stortplaatsen waarvoor een vergunning is verleend of die op het tijdstip van de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht reeds in gebruik zijn, [...] wordt voortgezet'?

3) Verzetten de artikelen 10 en 14 van richtlijn [1999/31] zich tegen de uitlegging door de Corte d'appello, volgens welke de artikelen 15 en 17 van decreto legislativo 36/2003 op reeds bestaande stortplaatsen die al over een exploitatievergunning beschikken ook van toepassing zijn met betrekking tot de financiële lasten die voortvloeien uit de aldus opgelegde verplichtingen en inzonderheid uit de verlenging van de nazorg van tien tot dertig jaar na de sluiting ervan, zodat deze op de ‚houder' drukken en zodoende de wijziging van de tarieven ten nadele van de houder in de overeenkomsten waarbij de verwerking is geregeld, wordt gelegitimeerd?

4) Verzetten, tot slot, de artikelen 10 en 14 van richtlijn [1999/31] zich tegen de uitlegging door de Corte d'appello, volgens welke de artikelen 15 en 17 van decreto legislativo 36/2003 op reeds bestaande stortplaatsen die al over een exploitatievergunning beschikken ook van toepassing zijn met betrekking tot de financiële lasten die voortvloeien uit de aldus opgelegde verplichtingen en inzonderheid uit de verlenging van de nazorg van tien tot dertig jaar na de sluiting ervan, en voor de bepaling van die lasten niet alleen afval in aanmerking moet worden genomen dat na inwerkingtreding van de uitvoeringsbepalingen wordt gestort, maar ook afval dat voor die datum is gestort?"

21. Azienda Municipale Ambiente, het Consorzio Laziale Rifiuti en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend, maar enkel AMA en de Commissie hebben deelgenomen aan de mondelinge behandeling van 27 november 2019.

IV. Juridische beoordeling

22. Alvorens de vragen van de Corte suprema di cassazione te bespreken, zal ik kort ingaan op de ontvankelijkheid ervan.

A. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

23. Het Consorzio is van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, aangezien de vragen irrelevant zijn voor de uitkomst van het hoofdgeding. In het bijzonder zijn deze vragen volgens het Consorzio niet behandeld tijdens de beroepsprocedure en kunnen zij dus niet worden behandeld in de procedure voor de Corte suprema di cassazione.

24. Het is juist dat een verzoek om een prejudiciële beslissing slechts ontvankelijk is voor zover de aan het Hof gestelde vragen relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.

25. Volgens vaste rechtspraak rust er een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [6]

26. Het staat dus niet aan het Hof om na te gaan of de gestelde vragen in het Italiaanse procesrecht relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.

27. Vanuit Unierechtelijk oogpunt is hun relevantie echter duidelijk: de aan het Consorzio toegekende vordering is gebaseerd op het feit dat in ieder geval het scheidsgerecht ervan uitging dat de verantwoordelijkheid van AMA voor de nazorg van de stortplaats van Malagrotta op grond van de afvalstortrichtlijn was uitgebreid van tien tot dertig jaar.

28. Derhalve is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

6 Arrest van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punt 67).

B. Vragen van de Corte suprema di cassazione

29. De Corte suprema di cassazione wenst te vernemen of de artikelen 10 en 14 van de afvalstortrichtlijn zich verzetten tegen een uitlegging van de relevante Italiaanse uitvoeringsbepalingen volgens welke stortplaatsexploitanten wegens de verlenging van de nazorg van de stortplaats van tien tot dertig jaar achteraf betaling van extra kosten kunnen eisen van houders van afvalstoffen die in het verleden afvalstoffen hebben afgeleverd.

30. Deze rechter betwijfelt met name of de toepassing van de verlengde nazorgverplichting verenigbaar is met het verbod van terugwerkende kracht en met het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel, en stelt het Hof derhalve vier vragen.

31. De eerste vraag is bedoeld om er duidelijkheid over te verkrijgen of bestaande stortplaatsen die reeds over een exploitatievergunning beschikken, zonder enig voorbehoud onderworpen zijn aan de verplichtingen van de artikelen 10 en 14 van de afvalstortrichtlijn, met name voor zover wordt voorzien in de verlenging van de nazorg van tien tot dertig jaar. In dezelfde geest wordt met de vierde vraag gevraagd of de verlengde nazorg ook moet gelden voor afvalstoffen die vóór de inwerkingtreding van de uitvoeringswetgeving zijn afgeleverd. Ik zal eerst deze twee vragen onderzoeken voor zover zij betrekking hebben op de exploitant van een stortplaats.

32. Voor zover de vierde vraag echter betrekking heeft op de houder van afvalstoffen, zal ik deze samen met de tweede en de derde vraag bespreken met het oog op de vraag of de afvalstortrichtlijn extra heffingen achteraf vereist voor het storten van afval. De tweede vraag is namelijk of Italië verplicht was om regels in te voeren ter beperking van extra heffingen achteraf aan voormalige houders van afvalstoffen. De derde vraag betreft het effect van de omzetting van de artikelen 10 en 14 van de afvalstortrichtlijn op bestaande overeenkomsten tussen de exploitant van een stortplaats en voormalige houders van afvalstoffen.

1. Toepassing van de nazorgverplichting op bestaande stortplaatsen en reeds afgeleverde afvalstoffen

33. De eerste en de vierde vraag hebben betrekking op de toepassing van de nazorgverplichting op stortplaatsen die reeds in gebruik waren toen de afvalstortrichtlijn van toepassing werd.

a) Nazorgverplichting voor bestaande stortplaatsen

34. De toepassing van de afvalstortrichtlijn op bestaande stortplaatsen is geregeld in artikel 14 ervan. Overeenkomstig dit artikel treffen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat de exploitatie van stortplaatsen waarvoor een vergunning is verleend of die op de datum voor de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht (16 juli 2001) reeds in gebruik waren, niet wordt voortgezet tenzij ten laatste binnen acht jaar (voor 16 juli 2009) bepaalde maatregelen zijn getroffen.

35. Artikel 14, onder b), van de afvalstortrichtlijn biedt de lidstaten twee manieren om hun verplichtingen met betrekking tot de bestaande stortplaatsen na te komen. Ofwel verlenen zij een vergunning voor verdere exploitatie met inachtneming van de afvalstortrichtlijn ofwel nemen zij de vereiste maatregelen opdat stortplaatsen waarvoor geen vergunning voor verdere exploitatie is verleend, overeenkomstig artikel 7, onder g), en artikel 13 zo snel mogelijk worden gesloten.[7]

7 Arresten van 16 juli 2015, Commissie/Bulgarije (C-145/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:502, punt 30); 25 februari 2016, Commissie/Spanje (C-454/14, niet gepubliceerd, EU:C:2016:117, punt 59); 28 november 2018, Commissie/Slovenië (C-506/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:959, punt 45), en 21 maart 2019, Commissie/Italië (C-498/17, EU:C:2019:243, punt 27).

36. Indien – zoals in casu het geval lijkt te zijn [8] – een vergunning was verleend voor de exploitatie na 16 juli 2009, vereist artikel 14, onder c), van de afvalstortrichtlijn dat een bestaande stortplaats uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode voldoet aan de voorschriften van deze richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1. Deze laatste voorschriften hebben betrekking op de locatie van de stortplaats en zijn daarom in dit geval niet van belang.

37. Daarentegen zijn de nazorgverplichtingen volgens artikel 13, onder c), van de afvalstortrichtlijn uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode volledig van toepassing. Daarna voert de exploitant de nazorg uit zolang de bevoegde autoriteit dat nodig acht, rekening houdend met de periode gedurende welke de stortplaats gevaar kan opleveren. Overeenkomstig artikel 8, onder a), iv), moet hij tot het einde van de nazorg een zekerheid stellen voor de kosten.

38. De nazorgverplichtingen van de exploitant zijn echter ook van toepassing indien de stortplaats niet verder wordt geëxploiteerd, maar vóór het einde van de overgangsperiode wordt gesloten. Ook met betrekking tot dit geval verwijst artikel 14, onder b), van de afvalstortrichtlijn namelijk naar artikel 13.

39. Derhalve volgt reeds uit de uitdrukkelijke bewoordingen van de afvalstortrichtlijn dat de exploitanten van stortplaatsen die aan het einde van de omzettingstermijn op 16 juli 2001 in gebruik waren, verplicht zijn een nazorg uit te voeren totdat de stortplaats geen gevaar meer oplevert. Alleen de stortplaatsen die op die datum reeds waren gesloten, zijn niet aan deze verplichting onderworpen, zoals in overweging 25 is verduidelijkt.

b) Uitbreiding van de nazorgverplichting tot oud afval

40. Bij de nazorgverplichting wordt niet uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen afvalstoffen die voor dan wel na de omzettingstermijn werden afgeleverd en opgeslagen. Zoals in de vierde vraag wordt gesuggereerd, kan men zich daarom afvragen of deze verplichting, in het licht van het verbod op terugwerkende kracht en het rechtszekerheidsbeginsel, uitsluitend van toepassing is op afvalstoffen die later zijn afgeleverd en opgeslagen.

41. Zoals het Consorzio aan de hand van het voorbeeld van de stortplaats van Malagrotta illustreert, is een dergelijk onderscheid in de praktijk echter nauwelijks uitvoerbaar, aangezien oud en nieuw afval op de stortplaats worden gemengd en gezamenlijk de gevaren opleveren die de nazorg moet bestrijden. Bijgevolg moet de nazorg normaal gesproken de stortplaats als geheel bestrijken.

42. Het zou alleen denkbaar zijn om duidelijk afgebakende delen van de stortplaats die aan het einde van de omzettingstermijn niet meer in gebruik waren en die niet in wisselwerking staan met de andere in gebruik zijnde delen van de stortplaats, van de nazorgverplichting van de afvalstortrichtlijn uit te sluiten.

43. Dergelijke gedeelten zouden normaal gesproken echter ten minste onderworpen zijn aan de voorschriften van de verschillende versies van de sinds 1977 geldende afvalstoffenrichtlijn. De lidstaten moeten er daarom voor zorgen dat noch de menselijke gezondheid, noch het milieu in gevaar wordt gebracht [9] en tevens dient het beginsel dat de vervuiler betaalt, te worden geëerbiedigd [10]. De lidstaten hebben echter veel speelruimte bij de organisatie van de noodzakelijke nazorg en de verdeling van de kosten. [11]

8 Zie daartoe de vaststelling in het arrest van 15 oktober 2014, Commissie/Italië (C-323/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2290, punt 13).

9 Zie punt 11 hierboven.

10 Zie punt 12 hierboven.

11 Zie in die zin arrest van 16 juli 2009, Futura Immobiliare e.a. (C-254/08, EU:C:2009:479, punten 47 e.v.).

44. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat geen aanwijzingen dat er in het hoofdgeding sprake is van dergelijke oude gedeelten. Het Consorzio stelt daarentegen dat de verschillende gedeelten nauw met elkaar verbonden zijn. Het Hof hoeft zich derhalve niet uit te spreken over de voorwaarden waaronder bepaalde oudere gedeelten van een bestaande stortplaats niet langer onder de afvalstortrichtlijn vallen en mag er bij de verdere behandeling van uitgaan dat het gaat om de nazorg van een stortplaats die aan het einde van de omzettingstermijn van de afvalstortrichtlijn in gebruik was.

c) Verbod van terugwerkende kracht en het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel

45. AMA en de Corte suprema di cassazione betwijfelen echter of de toepassing van de nazorgverplichting verenigbaar is met het verbod van terugwerkende kracht en het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel.

46. Het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel maken deel uit van de rechtsorde van de Unie. Uit dien hoofde moeten zij worden nageleefd door de instellingen van de Unie, maar tevens door de lidstaten in de uitoefening van de hun door de richtlijnen van de Unie verleende bevoegdheden. [12]

47. Om de naleving van deze beginselen te waarborgen, moeten de regels van materieel Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij ten aanzien van situaties die vóór de inwerkingtreding ervan bestonden („situations acquises"), slechts gelden voor zover uit de bewoordingen, de doelstellingen of de opzet ervan duidelijk blijkt dat er een dergelijk gevolg aan moet worden toegekend. [13] Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich er in de regel immers tegen dat een rechtshandeling van de Gemeenschap reeds vóór de bekendmaking ervan van kracht is. Hiervan kan slechts bij wijze van uitzondering worden afgeweken, indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht is genomen. [14]

48. Evenwel is een nieuwe regeling onmiddellijk van toepassing op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie. [15] Aan het vertrouwensbeginsel mag immers niet een zo ruime draagwijdte worden gegeven dat een nieuwe regeling nooit van toepassing kan zijn op de toekomstige gevolgen van voordien ontstane situaties. [16]

49. De verplichting tot nazorg voor stortplaatsen die aan het einde van de omzettingstermijn van de afvalstortrichtlijn nog in gebruik waren, is een dergelijk geval van toepassing van een nieuwe regeling op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie.

12 Arresten van 3 december 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, punt 26); 26 april 2005, „Goed Wonen" (C-376/02, EU:C:2005:251, punt 32); 10 september 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punt 43), en 10 december 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, punt 30).

13 Arresten van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punt 9); 10 februari 1982, Bout (21/81, EU:C:1982:47, punt 13); 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 49); 6 oktober 2015, Commissie/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punt 50), en 14 maart 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, punt 30).

14 Arresten van 25 januari 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punt 20); 13 november 1990, Fédesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punt 45); 28 november 2006, Parlement/Raad (C-413/04, EU:C:2006:741, punt 75), en 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis) (C-611/17, EU:C:2019:332, punt 106).

15 Arresten van 5 december 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, punt 8); 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 49), en 6 oktober 2015, Commissie/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punt 49).

16 Arresten van 16 mei 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129 punt 21); 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 55), en 6 oktober 2015, Commissie/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punt 49).

50. Bovendien is deze verplichting niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De monitoring van de risico's van een gesloten stortplaats beantwoordt aan de doelstelling van een hoog beschermingsniveau als bepaald in artikel 3, lid 3, VEU, artikel 37 van het Handvest en artikel 191, lid 2, VWEU. De nazorgverplichting is geschikt om dit doel te bereiken en een minder ingrijpend middel is niet voorhanden.

51. Ten slotte is het ook evenredig om deze verplichting op te leggen aan de exploitant van de stortplaats. Hij genereert inkomsten door de exploitatie van de stortplaats en kent de stortplaats over het algemeen het beste. De nazorgverplichting is bovendien niet onverwacht door de afvalstortrichtlijn ingevoerd, maar vloeide uiteindelijk voort uit de verschillende versies van de afvalstoffenrichtlijn die sinds 1977 zijn toegepast.

d) Tussenconclusie

52. Het antwoord op de eerste en de vierde vraag voor zover deze betrekking heeft op de exploitant van de stortplaats, moet derhalve luiden dat overeenkomstig de artikelen 10, 13 en 14 van de afvalstortrichtlijn de exploitant van een stortplaats die aan het einde van de omzettingstermijn van deze richtlijn in gebruik was, verplicht is de nazorg te verzekeren gedurende ten minste dertig jaar na de sluiting van de stortplaats. Als algemene regel kan daarbij geen onderscheid worden gemaakt tussen afvalstoffen die na de uiterste datum voor de omzetting van deze richtlijn zijn opgeslagen en afvalstoffen die voordien zijn opgeslagen.

2. Kosten van de nazorg

53. De nazorgverplichting van de exploitant van de stortplaats moet worden losgekoppeld van de verantwoordelijkheid voor de kosten van de nazorg, die de Corte suprema di cassazione aan de orde stelt in de tweede en de derde vraag alsmede in de vierde vraag voor zover die betrekking heeft op de situatie van de houders van afvalstoffen. In overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt, moeten deze kosten in beginsel worden toegerekend aan de houders van afvalstoffen die bij de stortplaats afvalstoffen ter opslag afleveren. Deze kostentoerekening is gebaseerd op artikel 10 van de afvalstortrichtlijn (zie hierna onder a), maar het is twijfelachtig of deze toerekening ook van toepassing is op afvalstoffen die vóór de uiterste datum voor de omzetting van de afvalstortrichtlijn werden afgeleverd (zie hierna onder b).

a) Normatieve inhoud van artikel 10 van de afvalstortrichtlijn

54. Uit overweging 29 van de afvalstortrichtlijn volgt dat de lidstaten overeenkomstig artikel 10 maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de prijs voor verwijdering door het storten van afvalstoffen alle met de inrichting en de exploitatie van de stortplaats gemoeide kosten dekt.[17]

55. Deze eis is een uitdrukking van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit houdt in, zoals het Hof reeds in het kader van verschillende versies van de afvalstoffenrichtlijn heeft geoordeeld[18], dat de kosten voor de verwijdering van afvalstoffen voor rekening komen van de houders ervan.[19] De toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt sluit aan bij de doelstelling van de

17 Arrest van 25 februari 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punt 35).

18 Arresten van 7 september 2004, Van de Walle e.a. (C-1/03, EU:C:2004:490, punt 57), inzake richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB 1991, L 78, blz. 32); 24 juni 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punt 71), inzake richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij besluit 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB 1996, L 135, blz. 32); 16 juli 2009, Futura Immobiliare e.a. (C-254/08, EU:C:2009:479, punten 44 en 45), inzake richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9), en 30 maart 2017, VG Čistoća (C-335/16, EU:C:2017:242, punt 24), inzake de afvalstoffenrichtlijn.

19 Arrest van 25 februari 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punt 36).

afvalstortrichtlijn, die er, volgens artikel 1, lid 1, ervan, naar streeft om te voldoen aan de voorschriften van de afvalstoffenrichtlijn, in het bijzonder artikel 4 ervan, dat de lidstaten onder andere verplicht om passende maatregelen te nemen ter bevordering van het voorkomen of de vermindering van afvalvorming. [20]

56. De in artikel 10 van de afvalstortrichtlijn bedoelde kosten omvatten uitdrukkelijk de geraamde kosten voor het sluiten en de nazorg van de stortplaats voor een periode van ten minste dertig jaar.

57. Deze bepaling moest overeenkomstig artikel 14, onder c), van de afvalstortrichtlijn uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode op nog steeds in gebruik zijnde bestaande stortplaatsen worden toegepast, aangezien met ingang van die datum de voorschriften van deze richtlijn op die stortplaatsen van toepassing waren. Derhalve moest de prijs voor het verwijderen van afval door bestaande stortplaatsen vanaf die datum ook de nazorg omvatten.

b) Latere verhoging van de verwijderingstarieven

58. Met de vaststellingen over de nazorgverplichting en de hoogte van de tarieven vanaf de datum van toepassing van artikel 10 van de afvalstortrichtlijn staat echter nog niet vast of de tarieven voor eerdere perioden achteraf kunnen worden verhoogd met de kosten van een langere nazorg.

59. De artikelen 10 en 14 van de afvalstortrichtlijn bevatten geen uitdrukkelijke bepalingen ter zake. In tegendeel: artikel 14, onder c), vereist alleen dat de stortplaatsen waarvan de exploitatie wordt voortgezet, aan het einde van de overgangsperiode aan de voorschriften van de richtlijn voldoen.

60. Met betrekking tot bestaande stortplaatsen waarvan de exploitatie niet wordt voortgezet maar die worden gesloten, verwijst artikel 14, onder b), van de afvalstortrichtlijn uitsluitend naar artikel 7, onder g), en artikel 13, en niet naar artikel 10. Evenwel kan niet worden aangenomen dat de overeenkomstig artikel 13, onder c), noodzakelijke nazorg voor deze stortplaatsen in beginsel vroeger kan worden beëindigd dan die voor de stortplaatsen waarvan de exploitatie wordt voortgezet. De bevoegde autoriteiten kunnen zelfs tot de conclusie komen dat de stortplaats gedurende meer dan dertig jaar gevaar oplevert, zodat de nazorg overeenkomstig artikel 13, onder c), langer duurt.

61. Derhalve wordt in de voorschriften van de afvalstortrichtlijn, anders dan de Commissie stelt, niet uitdrukkelijk bepaald dat houders van afvalstoffen die in het verleden afvalstoffen bij een stortplaats hebben afgeleverd, maar daarvoor een vergoeding hebben betaald die niet volstaat om de geraamde nazorgkosten gedurende ten minste dertig jaar te dekken, vervolgens een extra vergoeding moeten betalen om het tekort te compenseren.

62. Evenwel pleit het beginsel dat de vervuiler betaalt ervoor om aan dergelijke houders van afvalstoffen ook deze extra kosten op te leggen. Hoewel dit beginsel in de afvalstortrichtlijn niet uitdrukkelijk wordt vermeld in samenhang met artikel 10, is het overeenkomstig artikel 191, lid 2, VWEU een fundamenteel beginsel van de milieuwetgeving van de Unie en moet het derhalve bij de uitlegging ervan in aanmerking worden genomen.

63. Bovendien was al vóór de vaststelling van de afvalstortrichtlijn in de verschillende versies van de afvalstoffenrichtlijn bepaald dat houders van afvalstoffen die hun afval overdragen aan een afvalverwijderingsbedrijf in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt de kosten van de verwijdering van het afval moesten dragen. [21]

20 Arrest van 25 februari 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punt 36), eveneens inzake richtlijn 75/442 in de bij besluit 96/350 gewijzigde versie.

21 Zie punt 12 hierboven.

64. Indien Italië deze bepalingen correct had omgezet en tevens de vereiste maatregelen had genomen om ervoor te zorgen dat de afvalstoffen worden verwijderd zonder de volksgezondheid in gevaar te brengen of het milieu schade toe te brengen (artikel 4 van de voorheen geldende versies van de afvalstoffenrichtlijn), zouden de nazorgkosten ook reeds in het verleden afdoende door de afvalverwijderingstarieven zijn gedekt.

65. Tariefverhogingen achteraf zouden daarentegen slechts in geringe mate uitvoering geven aan het beginsel dat de vervuiler betaalt. Het is waar dat die verhogingen zouden stroken met de vervuilingsverantwoordelijkheid van de houders van afvalstoffen. Zonder hun handelingen zou het afval tenslotte helemaal niet zijn ontstaan. De sturingsfunctie van het beginsel dat de vervuiler betaalt zou echter niet langer tot gelding komen, aangezien de houders van afvalstoffen niet meer in staat zijn hun handelen af te stemmen op de werkelijke kosten van de afvalverwijdering.

66. Het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel zijn echter van doorslaggevend belang. Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, vereisen deze beginselen dat de regels van materieel Unierecht aldus worden uitgelegd dat zij slechts gelden ten aanzien van situaties die vóór de inwerkingtreding ervan bestonden („situations acquises”), voor zover uit de bewoordingen, de doelstellingen of de opzet ervan *duidelijk* blijkt dat er een dergelijk gevolg aan moet worden toegekend. [22]

67. Een verplichting voor houders van afvalstoffen om achteraf extra afvalverwijderingskosten te betalen, zou onverenigbaar zijn met deze eisen.

68. In de eerste plaats zijn de bewoordingen, de doelstellingen en de opzet van de afvalstortrichtlijn, in het bijzonder de artikelen 10 en 14 daarvan, namelijk niet duidelijk genoeg om vast te stellen dat de kostenregeling terugwerkende kracht kan hebben.

69. Tegelijkertijd is er, in de tweede plaats, voor een houder van afvalstoffen die de afvalstoffen op een stortplaats aflevert en daarvoor de vereiste tarieven betaalt, sprake van een bestaande feitelijke situatie („situation acquise”). Met betrekking tot deze tarieven komt zijn situatie overeen met die van een schuldenaar wiens douaneschuld is ontstaan vóór de inwerkingtreding van een nieuwe materiële regeling [23] en die van een steunontvanger die de steun heeft ontvangen vóór de inwerkingtreding van een nieuwe steunregeling [24].

70. Dit sluit uiteraard niet uit dat de overeenkomst tussen het Consorzio en AMA de verdeling van de kosten anders regelt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat is voorzien in latere vorderingen van de exploitant in geval van extra kosten. Het zou ook niet verwonderlijk zijn als het Consorzio de stortplaats alleen voor AMA zou exploiteren en AMA derhalve indirect houder van de afvalstoffen zou blijven. In dergelijke gevallen gaat het echter niet om de toepassing van artikel 10 van de afvalstortrichtlijn, maar alleen om de uitlegging van de tussen beide partijen gesloten overeenkomst, waartoe het Hof niet bevoegd is. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat overigens geen enkele aanwijzing dat van een dergelijke situatie sprake is.

71. In de hier gegeven feitelijke situatie moet echter worden erkend dat de exploitant van een bestaande stortplaats waarvan de exploitatie wordt voortgezet, met deze uitlegging van de artikelen 10 en 14 van de afvalstortrichtlijn, mogelijk niet in staat is om de kosten van de nazorg te dekken met de geïnde afvalverwijderingstarieven. Dit kan met name het geval zijn wanneer de betrokken lidstaat de afvalstoffenrichtlijn ontoereikend heeft omgezet, zodat bij de berekening van de afvalverwijderingskosten aanvankelijk onvoldoende rekening is gehouden met de nazorg.

22 Zie de punten 46 en 47 hierboven.

23 Zie arresten van 7 september 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, punten 12-14); 14 november 2002, Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, punten 28-30), en 23 februari 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punt 42).

24 Zie arrest van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie (C-74/00 P en C-75/00 P, EU:C:2002:524, punt 117).

72. AMA betoogt weliswaar dat de na de omzetting van de afvalstortrichtlijn doorgevoerde tariefverhoging voor toekomstige afvalleveringen reeds voldoende zou zijn om de langere nazorg te financieren, doch de nationale rechters lijken er in ieder geval van uit te gaan dat deze extra inkomsten niet toereikend zijn. Evenmin kan worden uitgesloten dat de markt voor stortplaatsen of de resterende exploitatieperiode niet toelaat dat uit de tariefverhoging voldoende inkomsten worden gegenereerd.

73. Voor een dergelijk tekort zou echter naast de lidstaat de exploitant van de stortplaats verantwoordelijk zijn, aangezien zijn kennis van de stortplaats hem het best in staat zou moeten stellen de omvang van de vereiste nazorg te beoordelen. Als hij er terecht van uit kan gaan dat, gezien de staat van de stortplaats, een nazorgperiode van slechts tien jaar in principe voldoende is, dan zou verdere nazorg slechts geringe kosten met zich meebrengen. Als daarentegen de toestand van de stortplaats na tien jaar nog steeds een hoog niveau van nazorg vereist, is de stortplaatsexploitant bij de vaststelling van de duur van de nazorg zijn zorgplicht niet nagekomen.

c) Tussenconclusie

74. Het antwoord op de tweede en de derde vraag alsmede op de vierde vraag voor zover die betrekking heeft op de situatie van de houders van afvalstoffen, moet derhalve luiden dat de artikelen 10 en 14 van de afvalstortrichtlijn, gelet op het verbod van terugwerkende kracht alsmede het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, niet rechtvaardigen dat aan voormalige houders van afvalstoffen die afvalstoffen op stortplaatsen hebben afgeleverd en daarvoor de vereiste tarieven hebben betaald, extra kosten worden opgelegd wanneer de nazorg van de stortplaats nadien wordt verlengd en in het oorspronkelijke tarief nog niet met die extra kostenfactor rekening was gehouden.

V. Conclusie

75. Ik geef het Hof dan ook in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Overeenkomstig de artikelen 10, 13 en 14 van richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen is de exploitant van een stortplaats die aan het einde van de omzettingstermijn van deze richtlijn in gebruik was, verplicht de nazorg te verzekeren gedurende ten minste dertig jaar na de sluiting van de stortplaats. Als algemene regel kan daarbij geen onderscheid worden gemaakt tussen afvalstoffen die na de uiterste datum voor de omzetting van deze richtlijn zijn opgeslagen en afvalstoffen die voordien zijn opgeslagen.

2) De artikelen 10 en 14 van richtlijn 1999/31 rechtvaardigen, gelet op het verbod van terugwerkende kracht alsmede het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, niet dat aan voormalige houders van afvalstoffen die afvalstoffen op stortplaatsen hebben afgeleverd en daarvoor de vereiste tarieven hebben betaald, extra kosten worden opgelegd wanneer de nazorg van de stortplaats nadien wordt verlengd en in het oorspronkelijke tarief nog niet met die extra kostenfactor rekening was gehouden."