ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 mei 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Afvalstoffen – Richtlijn 1999/31/EG – Bestaande stortplaatsen – Periode van nazorg na de sluiting van de stortplaats – Verlenging – Kosten van het storten van afvalstoffen – Beginsel dat de vervuiler betaalt – Toepassing in de tijd van de richtlijn”

In zaak C-15/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) bij beslissing van 18 december 2018, ingekomen bij het Hof op 10 januari 2019, in de procedure

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA

tegen

Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, P. G. Xuereb en T. von Danwitz, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 november 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA, vertegenwoordigd door L. Opilio, G. Pellegrino en P. Cavasola, avvocati,

– Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., vertegenwoordigd door F. Tedeschini, avvocato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en F. Thiran als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 januari 2020,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 10 en 14 van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB 1999, L 182, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA (hierna: „A.M.A."), verantwoordelijk voor het ophalen en storten van vast stedelijk afval voor de gemeente Rome (Italië), en Consorzio Laziale Rifiuti (hierna: „Co.La.Ri."), de exploitant van de stortplaats van Malagrotta (regio Latium, Italië), inzake de stijging van de kosten in verband met de verplichting van Co.La.Ri. om gedurende ten minste dertig jaar na de sluiting van die stortplaats de nazorg te verzekeren, in plaats van gedurende tien jaar, zoals oorspronkelijk was voorzien.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 25 en 29 van richtlijn 1999/31 luiden als volgt:

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

[...]

(29) 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".

4 Artikel 1 van deze richtlijn, „Algemene doelstelling van de richtlijn", bepaalt in lid 1:

„Teneinde te voldoen aan de voorschriften van richtlijn 75/442/EEG [van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39)], inzonderheid de artikelen 3 en 4, heeft deze richtlijn ten doel middels strenge operationele en technische voorschriften inzake afvalstoffen en stortplaatsen te voorzien in maatregelen, procedures en richtsnoeren om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu, in het bijzonder de verontreiniging van oppervlaktewater, grondwater, bodem en lucht, en voor het wereldwijde milieu, ook door het broeikaseffect, alsmede elk risico dat daar tijdens de gehele levensduur van de stortplaats uit voortvloeit voor de volksgezondheid, te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen."

5 Artikel 2 van deze richtlijn, „Definities", bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

g) *stortplaats*: een afvalverwijderingsterrein voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem (d.w.z. onder de grond) [...];

[...]

l) *exploitant*: de natuurlijke of rechtspersoon die voor een stortplaats verantwoordelijk is volgens de interne wetgeving van de lidstaat waar de stortplaats zich bevindt; deze persoon kan wisselen van de voorbereidende tot de nazorgfase;

[...]

n) *houder*: de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die in het bezit ervan is;

[...]"

6 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 1999/31 bepaalt dat de lidstaten deze richtlijn toepassen op elke stortplaats als omschreven in artikel 2, onder g), van deze richtlijn.

7 Artikel 10 van deze richtlijn, „Kosten van het storten van afvalstoffen", luidt:

„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 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 1990, L 158, blz. 56)] dragen de lidstaten zorg voor transparantie bij het verzamelen en het gebruik van de nodige kosteninformatie."

8 Artikel 13 van richtlijn 1999/31, „Sluitings- en nazorgprocedure", bepaalt:

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

[...]

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 richtlijn 1999/31, „Bestaande stortplaatsen", luidt:

„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 de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum 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 moeten binnen acht jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1;

[...]"

10 In artikel 18 van deze richtlijn is bepaald dat de lidstaten de nodige bepalingen in werking doen treden om aan deze richtlijn uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding ervan te voldoen en dat zij de Europese Commissie hiervan onverwijld in kennis stellen. Overeenkomstig artikel 19 is deze richtlijn op 16 juli 1999 in werking getreden.

Italiaans recht

11 Richtlijn 1999/31 is omgezet in Italiaans recht bij decreto legislativo n. 36 – Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (wetgevingsbesluit nr. 36 ter omzetting van richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen) van 13 januari 2003 (gewoon supplement bij GURI nr. 59 van 12 maart 2003). De artikelen 15 en 17 van dit wetgevingsbesluit, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „d.lgs. nr. 36/2003"), dienen respectievelijk ter omzetting van de artikelen 10 en 14 van richtlijn 1999/31.

12 Artikel 15 van d.lgs. nr. 36/2003 luidt:

„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."

13 Lid 1 van artikel 10 van dit wetgevingsbesluit is ingetrokken bij decreto legislativo n. 59 – Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (wetgevingsbesluit nr. 59 tot integrale omzetting van richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) van 18 februari 2005 (gewoon supplement bij GURI nr. 93 van 22 april 2005).

14 Artikel 17, lid 1, van d.lgs. nr. 36/2003 bepaalt:

„De stortplaatsen waarvoor op de datum van inwerkingtreding van dit decreto legislativo reeds een vergunning is verleend mogen tot 31 december 2006 de afvalstoffen ontvangen waarvoor hun een vergunning is verleend."

15 Artikel 17, lid 3, van dit wetgevingsbesluit stelt 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."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 A.M.A., een vennootschap in handen van de gemeente Rome (Italië), is concessiehouder voor het ophalen, het transport, de behandeling, de recycling en de verwijdering van stedelijk afval op het grondgebied van die gemeente.

17 Bij overeenkomst van 26 januari 1996 heeft zij de verwijdering van vast stedelijk afval door het storten ervan op de stortplaats van Malagrotta tot 31 december 2005 gegund aan Co.La.Ri. Krachtens deze overeenkomst is A.M.A. „houder" in de zin van artikel 2, onder n), van richtlijn 1999/31, en Co.La.Ri. „exploitant" in de zin van artikel 2, onder l), van deze richtlijn. Al het afval van de gemeente Rome is tot aan de sluiting van de stortplaats van Malagrotta op deze stortplaats opgeslagen.

18 Uit de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt dat de periode van nazorg na de sluiting van de stortplaats van Malagrotta overeenkomstig artikel 10 van richtlijn 1999/31 is verlengd tot dertig jaar, in plaats van de periode van tien jaar waarin die overeenkomst oorspronkelijk voorzag.

19 Bij arbitraal vonnis is A.M.A. veroordeeld tot betaling aan Co.La.Ri. van 76 391 533,29 EUR wegens de extra kosten in verband met de verplichting voor deze laatste om voor een periode van ten minste dertig jaar de nazorg van de stortplaats te verzekeren. A.M.A. heeft tegen dat vonnis beroep ingesteld bij de Corte d'appello di Roma (rechter in tweede aanleg Rome, Italië). Deze laatste heeft dat vonnis bevestigd en geoordeeld dat de bepalingen van richtlijn 1999/31 van toepassing waren op alle stortplaatsen die reeds in gebruik waren op het tijdstip van de inwerkingtreding van d.lgs. nr. 36/2003. A.M.A. heeft tegen de uitspraak van de Corte d'appello di Roma cassatieberoep ingesteld.

20 De verwijzende rechter twijfelt aan de verenigbaarheid met het Unierecht van de conclusies van de Corte d'appello di Roma inzake de toepassing van de bepalingen van richtlijn 1999/31, zoals die inzake de kosten van de nazorg, op een bestaande stortplaats zoals die van Malagrotta. A.M.A. stelt dat d.lgs. nr. 36/2003 met betrekking tot bestaande stortplaatsen enkel voorziet in een overgangsperiode, waarschijnlijk voor de aanpassing van de stortplaatsen, maar geen melding maakt van de financiële lasten in verband met de nazorg van deze stortplaatsen na de eventuele sluiting ervan.

21 Deze rechter heeft dienaangaande vragen over de verenigbaarheid van de verplichting voor de houder om de kosten van de nazorg van de stortplaats te dragen – met inbegrip van de kosten in verband met het vóór de inwerkingtreding van d.lgs. nr. 36/2003 opgeslagen afval –, in afwijking van de tussen de houder en de exploitant gesloten overeenkomsten, waarin de periode van nazorg was beperkt tot tien jaar en niet dertig jaar.

22 In deze omstandigheden heeft de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„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 [d.lgs. nr. 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 [d.lgs. nr. 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 [d.lgs. nr. 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 [d.lgs. nr. 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?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

23 Co.La.Ri. betwist de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

24 Het consortium stelt dat de door de verwijzende rechter gestelde vragen irrelevant zijn voor de uitkomst van het hoofdgeding en dat deze vragen reeds zijn afgedaan door de niet-ontvankelijkverklaring van de middelen in hogere voorziening. Volgens Co.La.Ri. is zijn

verplichting om de kosten van de nazorg van de stortplaats van Malagrotta te dragen namelijk niet ten gronde betwist voor de Corte d'appello di Roma en heeft die verplichting derhalve kracht van gewijsde.

25 Co.La.Ri. stelt voorts dat de verwijzende rechter geen uiteenzetting geeft van de middelen die rechtvaardigen dat de zaak aan het Hof wordt voorgelegd en dat er geen sprake is van werkelijke verschillen in uitlegging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen met het oog op de beslechting van het hoofdgeding.

26 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 267 VWEU volgens vaste rechtspraak een procedure van rechtstreekse samenwerking tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten tot stand brengt. In het kader van die procedure, die is gebaseerd op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof, behoort elke waardering van de feiten tot de bevoegdheid van de nationale rechter, die, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis dient te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, terwijl het Hof uitsluitend bevoegd is zich op basis van de door de nationale rechter omschreven feiten over de uitlegging of rechtsgeldigheid van een Uniebepaling uit te spreken (arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Bijgevolg worden vragen van nationale rechters vermoed relevant te zijn en kan het Hof slechts weigeren op die vragen te antwoorden wanneer de gevraagde uitlegging kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op die vragen (zie in die zin arrest van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 In casu noemt de Corte suprema di cassazione in het verzoek om een prejudiciële beslissing de redenen waarom hij het Hof vraagt om uitlegging van de artikelen 10 en 14 van richtlijn 1999/31 en een nadere bepaling van de in die richtlijn vervatte regels.

29 In het bijzonder bevraagt hij het Hof, in het kader van een geding betreffende de kosten van de sluiting van een stortplaats en de nazorg na de sluiting ervan, over de inhoud en de omvang van de verplichtingen ten laste van de betrokken lidstaat, de exploitant van de stortplaats en de houder van het afval die mogelijk uit deze bepalingen voortvloeien, alsook over de verenigbaarheid van de maatregelen ter omzetting van deze bepalingen van richtlijn 1999/31, wat impliceert dat het onderhavige arrest concrete gevolgen heeft voor de beslechting van het hoofdgeding.

30 Hieruit volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is en dat derhalve op de door de verwijzende rechter gestelde vragen moet worden geantwoord.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

31 Met zijn vragen, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 10 en 14 van richtlijn 1999/31 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de uitlegging van een nationale bepaling volgens welke stortplaatsen die op het tijdstip van de omzetting van deze richtlijn in gebruik waren, moeten worden onderworpen aan de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen, in het bijzonder aan een verlenging van de periode van nazorg van die stortplaatsen, zonder dat onderscheid hoeft te worden gemaakt naargelang de datum waarop het afval is opgeslagen of een maatregel hoeft te worden getroffen om de financiële impact van die verlenging voor de houder van het afval in te dammen.

32 Vooraf zij eraan herinnerd dat richtlijn 1999/31, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, als algemene doelstelling heeft middels strenge operationele en technische voorschriften inzake afvalstoffen en stortplaatsen te voorzien in maatregelen, procedures en richtsnoeren om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu, in het bijzonder de verontreiniging van oppervlaktewater, grondwater, bodem en lucht, en voor het wereldwijde milieu, ook door het broeikaseffect, alsmede elk risico dat daar tijdens de gehele levensduur van de stortplaats uit voortvloeit voor de volksgezondheid, te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen.

33 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat deze van toepassing is op elke stortplaats die in artikel 2, onder g), van deze richtlijn is omschreven als een afvalverwijderingsterrein voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem.

34 Voorts blijkt uit overweging 25 van richtlijn 1999/31 dat stortplaatsen die werden gesloten vóór de omzettingsdatum van deze richtlijn, van de werkingssfeer van de bepalingen van deze richtlijn betreffende de sluitingsprocedure zijn uitgesloten. Bovendien volgt uit een gecombineerde lezing van artikel 18, lid 1, en artikel 19 van deze richtlijn dat de lidstaten de nodige nationale bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 16 juli 1999 aan deze richtlijn te voldoen.

35 Derhalve zijn enkel de stortplaatsen die reeds vóór de omzettingsdatum van richtlijn 1999/31 en uiterlijk op 16 juli 2001 waren gesloten, van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen met betrekking tot sluiting uitgesloten. Dat is niet het geval voor de stortplaats van Malagrotta: tussen de partijen is niet in geding dat deze op die datum nog steeds in gebruik was.

36 In dit verband zij erop gewezen dat de lidstaten overeenkomstig artikel 14 van die richtlijn maatregelen moesten treffen om ervoor te zorgen dat de exploitatie van stortplaatsen waarvoor een vergunning was verleend of die op die datum in gebruik waren, niet zou worden voortgezet tenzij zo spoedig mogelijk, doch ten laatste op 16 juli 2009, de in dat artikel genoemde maatregelen zouden worden getroffen (arrest van 25 februari 2016, Commissie/Spanje, C-454/14, niet gepubliceerd, EU:C:2016:117, punt 35).

37 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat dit artikel een afwijkende overgangsregeling vaststelt om deze stortplaatsen aan de nieuwe milieuvoorschriften te laten voldoen (zie in die zin arresten van 9 april 2014, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve e.a., C-225/13, EU:C:2014:245, punten 33 en 34, en 25 februari 2016, Commissie/Spanje, C-454/14, niet gepubliceerd, EU:C:2016:117, punt 36).

38 Voorts vereist artikel 14, onder b), van richtlijn 1999/31 dat de bevoegde nationale autoriteiten op basis van een aanpassingsplan en die richtlijn definitief beslissen of de exploitatie al dan niet mag worden voortgezet en dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om stortplaatsen waarvoor geen vergunning tot voortzetting van de exploitatie is verleend, zo spoedig mogelijk te sluiten (arrest van 25 februari 2016, Commissie/Spanje, C-454/14, niet gepubliceerd, EU:C:2016:117, punt 37).

39 Artikel 14, onder c), van deze richtlijn bepaalt in wezen dat de bevoegde autoriteit op basis van het goedgekeurde aanpassingsplan voor een stortplaats toestemming geeft voor de noodzakelijke werkzaamheden en een overgangsperiode bepaalt voor de uitvoering van het plan, waarbij elke bestaande stortplaats vóór 16 juli 2009 moet voldoen aan de voorschriften van die richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1 (arrest van 25 februari 2016, Commissie/Spanje, C-454/14, niet gepubliceerd, EU:C:2016:117, punt 38).

40 Vastgesteld moet worden dat artikel 14 van richtlijn 1999/31 niet aldus kan worden uitgelegd dat het bestaande stortplaatsen van de toepassing van de andere bepalingen van deze richtlijn uitsluit.

41 Wat in het bijzonder de stortplaatsen betreft waarvoor een vergunning is verleend of die op het tijdstip van de omzetting van richtlijn 1999/31 in gebruik waren en nadien voorwerp waren van een sluitingsprocedure, zoals de stortplaats van Malagrotta, moet worden geoordeeld dat zij moeten voldoen aan de voorschriften van artikel 13 van die richtlijn inzake de sluitings- en nazorgprocedure.

42 De in artikel 13, onder c), van richtlijn 1999/31 neergelegde nazorgverplichtingen zijn ten laatste na het verstrijken van de overgangsperiode van toepassing. Nadat de stortplaats is gesloten, moet de exploitant dus zorgen voor het onderhoud, het toezicht en de controle in de nazorgfase zolang de bevoegde autoriteit zulks nodig acht, rekening houdend met de tijd gedurende welke de stortplaats gevaar kan opleveren.

43 Deze bepaling moet worden gelezen in het licht van artikel 10 van deze richtlijn, dat onder meer bepaalt dat de lidstaten maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de 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.

44 Het Hof heeft reeds vastgesteld dat dit artikel rechtstreekse werking heeft en 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 alle met de inrichting en de exploitatie van een stortplaats gemoeide kosten dekt. Het Hof heeft erop gewezen dat deze bepaling de lidstaten geen welbepaalde methode oplegt om de kosten van een stortplaats te financieren (arrest van 24 mei 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, punten 34 en 35).

45 Hieruit volgt in de eerste plaats dat de exploitant van een ten tijde van de omzetting van deze richtlijn in gebruik zijnde stortplaats overeenkomstig de artikelen 10, 13 en 14 van richtlijn 1999/31 verplicht is gedurende ten minste dertig jaar de nazorg van de stortplaats te verzekeren.

46 In casu blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken dat de verplichting voor Co.La.Ri. om de stortplaats van Malagrotta te beheren in laatste instantie voortvloeit uit het overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 1999/31 en artikel 17 van d.lgs. nr. 36/2003 vastgestelde en door de bevoegde autoriteit goedgekeurde aanpassingsplan. Als gevolg van dit plan is Co.La.Ri. onderworpen aan alle nazorgverplichtingen voor de stortplaats van Malagrotta gedurende de door de richtlijn voorgeschreven minimale duur, namelijk dertig jaar, in plaats van de periode van tien jaar waarin oorspronkelijk was voorzien.

47 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of er in verband met de toepassing van die verplichtingen onderscheid moet worden gemaakt op basis van de aankomstdatum van het afval, moet worden vastgesteld dat richtlijn 1999/31 niet voorziet in een gedifferentieerde toepassing van die verplichtingen naargelang het afval voor of na de uiterlijke omzettingsdatum van die richtlijn is ontvangen en opgeslagen, noch naargelang de plaats waar dat afval binnen de stortplaats is opgeslagen. Zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 10 van die richtlijn heeft de nazorgverplichting voor een stortplaats gedurende ten minste dertig jaar in algemene zin betrekking op de verwijdering van alle afvalsoorten op die stortplaats.

48 Derhalve kan in het licht van de doelstelling van richtlijn 1999/31 niet worden geoordeeld dat de nazorgverplichting voor een stortplaats geldt gedurende een periode van tien jaar voor afval dat vóór de uiterlijke omzettingsdatum is opgeslagen en gedurende dertig jaar voor afval dat na de uiterlijke omzettingsdatum is opgeslagen.

49 Er moet dan ook worden geoordeeld dat de in artikel 10 van richtlijn 1999/31 bedoelde nazorgverplichting voor de stortplaats gedurende een periode van ten minste dertig jaar van toepassing is, ongeacht de datum waarop het afval is gestort. Deze verplichting heeft dus in beginsel betrekking op alle betrokken afvalstoffen.

50 Wat in de derde plaats de financiële gevolgen betreft die voortvloeien uit de vaststelling op of de verlenging tot ten minste dertig jaar van de periode van nazorg van de stortplaats, zij eraan herinnerd dat artikel 10 van richtlijn 1999/31 vereist dat de lidstaten, zoals ook uit overweging 29 van deze richtlijn voortvloeit, maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de aangerekende prijs voor verwijdering van afvalstoffen door storten alle met de inrichting en de exploitatie van de stortplaats gemoeide kosten dekt (arresten van 25 februari 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punt 35, en 24 mei 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, punt 34). Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van haar conclusie heeft opgemerkt, omvatten deze kosten de geraamde kosten voor het sluiten en de nazorg van de stortplaats voor een periode van ten minste dertig jaar.

51 Dit vereiste is een uitdrukking van het beginsel dat de vervuiler betaalt, hetgeen impliceert, zoals het Hof in het kader van richtlijn 75/442 en richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9), reeds heeft geoordeeld, dat de kosten van de verwijdering van afvalstoffen voor rekening komen van de houders ervan. De toepassing van dit beginsel sluit aan bij de doelstelling van richtlijn 1999/31, die er, volgens artikel 1, lid 1, hiervan, naar streeft om te voldoen aan de voorschriften van richtlijn 75/442, inzonderheid artikel 3 ervan, dat de lidstaten onder andere verplicht om passende maatregelen te nemen ter bevordering van het voorkomen of de vermindering van afvalvorming (arrest van 25 februari 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Voorts heeft het Hof reeds geconstateerd dat er in de huidige stand van het recht van de Unie geen op de grondslag van artikel 192 VWEU vastgestelde regeling bestaat die de lidstaten een welbepaalde methode oplegt voor de financiering van de kosten voor de inrichting en de exploitatie van stortplaatsen, zodat die financiering naar believen van de betrokken lidstaat door middel van een heffing, een retributie of op gelijk welke andere wijze kan worden verzekerd (zie naar analogie arresten van 16 juli 2009, Futura Immobiliare e.a., C-254/08, EU:C:2009:479, punt 48, en 25 februari 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punt 33).

53 De nationale regels voor de stortplaatsen, welke die regels ook zijn, moeten derhalve waarborgen dat alle exploitatiekosten van dergelijke stortplaatsen daadwerkelijk worden gedragen door de houders die het afval storten met het oog op de verwijdering hiervan. De afwenteling van dergelijke lasten op de exploitant zou er namelijk op neerkomen dat de kosten voor de verwijdering van afvalstoffen ten laste van de exploitant komen, hoewel hij deze afvalstoffen niet heeft voortgebracht maar enkel zorgt voor de verwijdering ervan in het kader van zijn activiteiten als dienstverrichter (zie in die zin arrest van 25 februari 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punten 37 en 38).

54 Een dergelijke uitlegging strookt met de verplichting om de negatieve gevolgen voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen, die voortvloeit uit het beginsel dat de vervuiler betaalt. Zoals de advocaat-generaal in punt 62 van haar conclusie heeft opgemerkt, wordt dit beginsel weliswaar niet uitdrukkelijk in richtlijn 1999/31 vermeld in samenhang met artikel 10, maar 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.

55 Hieruit volgt dat de betrokken lidstaat weliswaar krachtens artikel 10 van richtlijn 1999/31 maatregelen moet hebben getroffen om ervoor te zorgen dat de prijs die door de exploitant wordt aangerekend voor het storten van afvalstoffen onder meer alle kosten van de sluiting en de nazorg van de stortplaats dekt, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, maar dat dit artikel niet aldus kan worden uitgelegd dat het die lidstaat verplicht maatregelen te nemen om de financiële gevolgen van een eventuele verlenging van de periode van nazorg van de betrokken stortplaats voor de houder van afval in te perken.

56 Met betrekking tot het argument dat het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel en het verbod op terugwerkende kracht van de wet zijn geschonden door de verlenging van de periode van nazorg van de stortplaats, ongeacht de datum waarop de afvalstoffen zijn opgeslagen en zonder inperking van

de financiële gevolgen voor de houder van het afval, is het juist dat uit vaste rechtspraak voortvloeit dat materiële rechtsregels van de Unie ter verzekering van de eerbiediging van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij alleen gelden ten aanzien van vóór hun inwerkingtreding verworven rechtsposities voor zover zulke gevolgen er blijkens de bewoordingen, doelstellingen of opzet ervan aan dienen te worden toegekend (arrest van 14 maart 2019, Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Evenwel moet in herinnering worden geroepen dat een nieuwe rechtsregel van toepassing is vanaf de inwerkingtreding van de handeling waarbij hij is ingevoerd, en dat een dergelijke regel weliswaar niet van toepassing is op rechtssituaties die zijn ontstaan en definitief zijn verworven onder het oude recht, maar wel op de toekomstige gevolgen daarvan en op nieuwe rechtssituaties. Dit ligt slechts anders, onder voorbehoud van het beginsel dat rechtshandelingen geen terugwerkende kracht hebben, wanneer de nieuwe regel gepaard gaat met bijzondere bepalingen die specifiek de voorwaarden voor toepassing ratione temporis ervan vastleggen (zie in die zin arrest van 26 maart 2015, Commissie/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Zoals in de punten 34 en 35 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is de vaststelling van de in artikel 10 van richtlijn 1999/31 bedoelde periode van nazorg van een stortplaats op ten minste dertig jaar niet van toepassing op stortplaatsen die vóór de omzettingsdatum van deze richtlijn werden gesloten. Zij heeft dus geen betrekking op rechtssituaties die voorafgaand aan die datum zijn ontstaan en definitief zijn verworven, en heeft derhalve geen terugwerkende kracht. Zij vormt daarentegen zowel ten aanzien van de exploitant van die stortplaats als ten aanzien van de houder van het aldaar opgeslagen afval een geval van toepassing van een nieuwe regel op de toekomstige gevolgen van een onder het oude recht ontstane situatie.

59 In casu was de stortplaats van Malagrotta op het tijdstip van de omzetting van die richtlijn in gebruik en heeft de sluiting ervan onder de vigeur van die richtlijn plaatsgevonden.

60 Hieraan moet worden toegevoegd dat de geraamde kosten van de nazorg van een stortplaats in de zin van artikel 10 van richtlijn 1999/31 daadwerkelijk verband moeten houden met de gevolgen die het op een bepaalde stortplaats gestorte afval kunnen hebben voor het milieu. Dienaangaande dienen alle relevante gegevens te worden beoordeeld die betrekking hebben op de hoeveelheid en het soort afval dat in de stortplaats aanwezig is en gedurende de periode van nazorg kan binnenkomen.

61 Om te zorgen dat de hoogte van de kosten van de nazorg van een stortplaats daadwerkelijk beantwoordt en evenredig is aan de in artikel 1, lid 1, van richtlijn 1999/31 genoemde doelstelling, namelijk het milieurisico dat de stortplaats kan vormen te beperken, moet bij die beoordeling eveneens rekening worden gehouden met de reeds door de houder gemaakte kosten, alsook met de geraamde kosten voor de diensten die door de exploitant zullen worden verricht.

62 In casu moet bij de vaststelling van het bedrag dat Co.La.Ri. gerechtigd is van A.M.A. te eisen rekening worden gehouden met de in de twee voorgaande punten genoemde gegevens, die overeenkomstig artikel 14, onder a), van richtlijn 1999/31 in een aanpassingsplan aan de bevoegde autoriteit moeten worden voorgelegd. Voorts moet dat bedrag uitsluitend de stijging van de met de verlenging van twintig jaar van de periode van nazorg van die stortplaats gemoeide onderhoudskosten dekken, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

63 Gelet op een en ander dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat de artikelen 10 en 14 van richtlijn 1999/31 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen de uitlegging van een nationale bepaling volgens welke stortplaatsen die op het tijdstip van de omzetting van deze richtlijn in gebruik waren, moeten worden onderworpen aan de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen, in het bijzonder aan een verlenging van de periode van nazorg van die stortplaatsen, zonder dat

onderscheid hoeft te worden gemaakt naargelang de datum waarop het afval is opgeslagen of een maatregel hoeft te worden getroffen om de financiële impact van die verlenging voor de houder van het afval in te dammen.

Kosten

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

De artikelen 10 en 14 van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen de uitlegging van een nationale bepaling volgens welke stortplaatsen die op het tijdstip van de omzetting van deze richtlijn in gebruik waren, moeten worden onderworpen aan de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen, in het bijzonder aan een verlenging van de periode van nazorg van die stortplaatsen, zonder dat onderscheid hoeft te worden gemaakt naargelang de datum waarop het afval is opgeslagen of een maatregel hoeft te worden getroffen om de financiële impact van die verlenging voor de houder van het afval in te dammen.

ondertekeningen