CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 17 september 2009 [1]

1. Het afgeleide gemeenschapsrecht betreffende het verwijderen van afvalstoffen door storten [2] is gebaseerd op het beginsel „de vervuiler betaalt". De prijs die voor het storten van de afvalstoffen wordt aangerekend, dient alle kosten (zowel de kortetermijn- als de langetermijnkosten) van het verwijderen te dekken. In de onderhavige zaak dient het Hof zich te buigen over het netelige probleem van een ter implementering van de stortingrichtlijn vastgestelde nationale regeling die leemten vertoont ten gevolge waarvan een stortplaatsexploitant van wie een in verhouding tot de hoeveelheid gestorte afvalstoffen berekende heffing is gevorderd, een boete wegens te late betaling van die heffing dient te betalen, terwijl hij kennelijk geen verhaal heeft op de gemeenten te wier behoeve hij de afvalstoffen verwijdert (de „vervuilers"), welke gemeenten steeds hebben nagelaten die heffing te vergoeden en daardoor, althans ten dele, de oorzaak zijn van de door hem opgelopen boeten.

2. Het onderhavige verzoek van de Commissione Tributaria Provinciale di Roma om een prejudiciële beslissing is erop gericht te vernemen of bepaalde Italiaanse rechtsregels verenigbaar zijn met de artikelen 12 EG, 14 EG, 43 EG en 46 EG, de stortingrichtlijn en richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties [3].

Gemeenschapsrecht

Verdragsbepalingen

3. Artikel 12 EG verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van het Verdrag onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182, blz. 1) (hierna: „richtlijn 1999/31" of de „stortingrichtlijn").

3 — PB L 200, blz. 35 (hierna: „richtlijn 2000/35" of de „betalingsachterstandrichtlijn").

4. Artikel 14 EG bepaalt onder meer dat de Gemeenschap maatregelen dient vast te stellen om geleidelijk de interne markt tot stand te brengen.

5. Artikel 43 EG verbiedt beperkingen van de vrijheid van vestiging voor staatsburgers van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat.

6. Artikel 46 EG verleent de lidstaten, in afwijking van artikel 43 EG, het recht om wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen waarbij een bijzondere regeling is vastgesteld voor vreemdelingen en die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid.

De stortingrichtlijn

7. Richtlijn 1999/31 maakt deel uit van in richtlijn 75/442 [4] bedoelde „afvalstrategie" van de Gemeenschap. Zij voorziet in maatregelen, procedures en richtsnoeren om de negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen. [5]

8. In punt 5 van de considerans van die richtlijn wordt verklaard dat „volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt onder andere rekening moet worden gehouden met milieuaantasting door het storten van afvalstoffen". In punt 6 van de considerans wordt daaraan toegevoegd dat „storten evenals andere wijzen van afvalverwerking afdoende moeten worden gecontroleerd en beheerd teneinde mogelijke negatieve gevolgen voor het milieu en risico's voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken".

9. In punt 9 van de considerans wordt erop gewezen dat „de lidstaten de beginselen van nabijheid en zelfverzorging bij de verwijdering van hun afvalstoffen op communautair en nationaal niveau moeten kunnen toepassen overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen [en] dat de doelstellingen van die

4 — Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals laatstelijk (vóór de vaststelling van richtlijn 1999/31) gewijzigd bij beschikking 96/350/EG van de Commissie (PB L 135, blz. 32).

5 — Deze richtlijn lijkt in het nationale recht te zijn omgezet bij decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 36 van 13 januari 2003 (Gewoon supplement bij GURI nr. 59 van 12 maart 2003). Dit wetsbesluit verwijst niet naar wet nr. 549/95 (zie voetnoot 8 hieronder) en wordt door de nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikking niet genoemd. De verhouding tussen beide a) in het nationale recht en b) als middel tot implementatie van de richtlijn blijft dus onduidelijk.

richtlijn moeten worden gepreciseerd en nagestreefd door het opzetten van een toereikend, geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties op basis van een hoog milieubeschermingsniveau".

10. In punt 29 van de considerans wordt verklaard dat de voor het storten van afvalstoffen aangerekende prijs alle met de inrichting en de exploitatie van de stortplaats gemoeide kosten moet dekken.

11. Artikel 10 bepaalt dan ook, voor zover hier relevant:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat alle kosten voor de inrichting en exploitatie van een stortplaats, voor zover mogelijk met inbegrip van de in artikel 8, sub a-iv, bedoelde kosten voor het stellen van de financiële zekerheid of het equivalent daarvan, alsmede de geraamde kosten voor het sluiten en de nazorg van de stortplaats voor een periode van ten minste 30 jaar worden gedekt door de prijs die door de exploitant moet worden aangerekend voor het storten van alle afvalsoorten op die stortplaats. […]"

De betalingsachterstandrichtlijn

12. Richtlijn 2000/35 beoogt betalingsachterstand bij handelstransacties te verminderen. [6] In punt 7 van de considerans wordt eraan herinnerd dat als gevolg van buitensporige betalingstermijnen en betalingsachterstand zware administratieve en financiële lasten drukken op het bedrijfsleven, met name op het midden- en kleinbedrijf, en dat deze problemen een belangrijke oorzaak van insolventie zijn. In punt 16 van de considerans wordt verklaard dat in de meeste lidstaten door lage interest op achterstallige betalingen en/of door traag verlopende invorderingsprocedures betalingsachterstand voor de schuldenaren financieel aantrekkelijk is geworden. Verder wordt daarin opgemerkt dat een „ingrijpende verandering — met inbegrip van vergoeding voor de schuldeisers van de kosten die zij hebben gemaakt — […] nodig [is] om deze tendens te keren en om ervoor te zorgen dat de gevolgen van betalingsachterstand ontmoedigend werken".

13. In artikel 1 wordt bepaald dat „[d]eze richtlijn […] van toepassing [is] op alle betalingen tot vergoeding van handelstransacties".

14. In artikel 2, punt 1, wordt „handelstransactie" omschreven als „transactie tussen ondernemingen of tussen ondernemingen en

6 — Deze richtlijn is in het nationale recht omgezet bij decreto legislativo nr. 231 van 9 oktober 2002 (GURI nr. 249 van 23 oktober 2002).

overheidsinstanties die [leidt] tot het leveren van goederen of het verrichten van diensten tegen vergoeding", „overheidsinstantie" als „elke aanbestedende instantie of entiteit, zoals omschreven in de richtlijnen […] betreffende overheidsopdrachten", en „onderneming" als „elke organisatie die handelt in het kader van haar zelfstandige economische of beroepsmatige activiteit, ook wanneer deze door slechts één persoon wordt uitgeoefend". In artikel 2, punt 2, wordt „betalingsachterstand" omschreven als „overschrijding van de contractuele of wettelijke betalingstermijn".

15. Artikel 3 bepaalt dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat interest wordt betaald in geval van betalingsachterstand, en stelt verder het tijdstip vast waarop dergelijke bedragen door de schuldenaar verschuldigd worden, en de afschrikkende interestvoet die bij betalingsachterstand van toepassing is.

Nationale bepalingen

16. In Italië is wet nr. 549 van 28 december 1985 [7] betreffende het storten van afvalstoffen vastgesteld. Artikel 3 bevat dienaangaande een aantal bijzondere bepalingen.

17. De leden 24 en 25 van artikel 3 voorzien in een bijzondere heffing op het storten van vaste afvalstoffen, teneinde te bevorderen dat minder afval wordt geproduceerd en dat grondstoffen en energie worden teruggewonnen uit dat afval. Volgens lid 26 wordt de heffing opgelegd aan de stortplaatsexploitant met de verplichting deze te verhalen op degene die het afval aanbiedt. [8] Volgens lid 28 is de maatstaf van heffing de hoeveelheid gestorte afvalstoffen.

18. In lid 27 wordt bepaald dat de heffing is verschuldigd aan de Regioni en in lid 30 dat de heffing per kwartaal over de hoeveelheid in dat kwartaal gestorte afvalstoffen moet worden betaald binnen een termijn van een maand na het verstreken kwartaal.

19. Lid 31 bepaalt dat ingeval de heffing niet, niet volledig of te laat wordt betaald, een boete van twee- tot viermaal het betrokken bedrag wordt opgelegd. [9]

7 — Gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 1995 (hierna: „wet nr. 549/95").

8 — In de regel produceren de gemeenten het grootste deel van het door hen „aangeboden" afval niet zelf. Veeleer zamelen zij het door de in hun gemeente gevestigde huishoudens en bedrijven geproduceerde afval in. Deze huishoudens en bedrijven betalen dan via de door hen verschuldigde belastingen aan de gemeenten het deel van de heffing dat betrekking heeft op het door hen geproduceerde afval. Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering verklaard dat die belastingen worden geïnd ongeacht of de heffing aan de stortplaatsexploitant wordt vergoed.

9 — De verwijzende rechter verklaart dat de boeten thans worden geregeld door decreto legislativo nr. 471 van 18 december 1997 (Gewoon supplement bij GURI nr. 5 van 8 januari 1998).

Feiten en prejudiciële vragen

20. Pontina Ambiente Srl (hierna: „Pontina Ambiente") is een stortplaatsexploitante wier rechten en verplichtingen worden geregeld door wet nr. 549/95.

21. De Regione Lazio heeft krachtens wet nr. 549/95 volgens de regels de door elke gemeente te gebruiken stortplaats aangewezen en de prijs voor de door de exploitant van die stortplaats verrichte dienst vastgesteld. In het kader daarvan heeft de Regione Lazio met Pontina Ambiente een overeenkomst voor de opslag en de verwerking van het afval van een aantal gemeenten gesloten. Pontina Ambiente dient binnen een termijn van een maand vanaf het einde van het kwartaal waarin het betrokken afval is gestort, de desbetreffende heffing aan de Regione Lazio te betalen. Doet zij dat niet binnen deze termijn, dan loopt zij een geldboete op.

22. De heffing diende door Pontina Ambiente echter te worden betaald vóór zij door de gemeenten aan deze laatste werd vergoed. Blijkens de ter terechtzitting verstrekte aanvullende feitelijke gegevens is tussen partijen in confesso dat de gemeenten hun schulden niet binnen de voor handelstransacties gebruikelijke termijn betalen. Aangezien de gemeenten hun schulden in de regel pas na 120 dagen betalen, is er immers best kans dat de stortplaatsexploitant nog geen vergoeding van het „kwartaalbedrag" van de heffing heeft ontvangen op het moment dat hij de heffing voor het volgende kwartaal moet betalen. Bovendien zijn een aantal gemeenten thans in surséance van betaling. Naar nationaal recht zijn bedrijven als Pontina Ambiente geen bevoorrechte schuldeisers. Ten slotte kunnen stortplaatsexploitanten van insolvente gemeenten geen waarborg verlangen als voorafgaande voorwaarde voor de verwerking van het afval. Bovendien staat de Italiaanse wettelijke regeling betreffende de bescherming van de volkgezondheid eraan in de weg dat stortplaatsexploitanten weigeren de geleverde afvalstoffen te verwerken.

23. In het voor de verwijzende rechter aanhangige geding vordert Pontina Ambiente nietigverklaring van twee aanslagen betreffende niet-betaalde heffing die vergezeld gingen van een boete wegens te late betaling. In het kader daarvan komt zij op tegen de leden 26 en 31 van artikel 3 van wet nr. 549/95 voor zover deze bepalen dat de stortplaatsexploitant de heffing aan de Regione dient te betalen en een geldboete oploopt indien hij die betaling te laat verricht, maar niet voorzien in het opleggen van geldboeten aan gemeenten die de oorzaak zijn van die tardieve betaling. Voor de betaling van de heffing door de stortplaatsexploitant geldt inzonderheid niet als voorwaarde dat deze laatste van de gemeenten betaling van de verrichte diensten ontvangt.

24. De nationale rechter heeft deze kwestie aan het Hof van Justitie voorgelegd. Hij wenst van het Hof te vernemen of en in hoeverre de nationale bepalingen verenigbaar zijn met de artikelen 12 EG, 14 EG, 43 EG en 46 EG, de stortingrichtlijn en de betalingsachterstandrichtlijn.

25. Pontina Ambiente, de Italiaanse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend (en de twee laatstgenoemden waren ook ter terechtzitting van 4 juni 2009 vertegenwoordigd).

Voorafgaande opmerkingen

Ontvankelijkheid

26. Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering impliciet betwijfeld of artikel 3, lid 31, van wet nr. 549/95 van toepassing is op de voor de verwijzende rechter aanhangige zaak. Ofschoon zij toegeeft dat de beschrijving van het rechtskader in de verwijzingsbeschikking correct is, heeft zij betoogd dat de in geval van niet-betaling van de heffing verschuldigde boete 30 % van de heffing bedroeg (en niet twee- tot viermaal het bedrag van de verschuldigde heffing, zoals in artikel 3, lid 31, van wet nr. 549/95 is bepaald). De bedragen die in de processtukken als boete worden opgevoerd, lijken die analyse te bevestigen. [10]

27. Teneinde het Hof in staat te stellen een nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te geven, behoort de nationale rechter de problemen van zuiver nationaal recht op te lossen. [11] Of de boete in artikel 3, lid 31, van wet nr. 549/95 dan wel in een ander bepaling van nationaal recht is gespecificeerd, laat de voor de nationale rechter aanhangige rechtsvraag echter onverlet.

De voorgelegde rechtsvraag

28. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft de verwijzende rechter geen specifieke vraag geformuleerd. Hij heeft zich ertoe beperkt, zijn twijfel omtrent de verenigbaarheid van het nationale recht met een aantal bepalingen van het gemeenschapsrecht tot uitdrukking te brengen.

10 — De betrokken bedragen kunnen niet als onbeduidend worden aangemerkt. Bij de twee bestreden aanslagen zijn boeten van respectievelijk 26 588,21 EUR en 11 901,79 EUR opgelegd.

11 — Arrest van 8 mei 2003, Gantner Electronic (C-111/01, Jurispr. blz. I-4207, punt 37 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

29. De Commissie merkt terecht op dat wanneer in een verwijzingsbeschikking niet nauwkeurig wordt aangegeven welke vraag de nationale rechter stelt, het Hof de vraag mag formuleren. [12] Ofschoon de kennisgeving in het Publicatieblad [13] een voorlopige formulering bevat, is mijn inziens herformulering noodzakelijk. Met name twee punten dienen mijns inziens kort te worden behandeld.

30. Allereerst lijkt in de verwijzingsbeschikking aan het Hof te worden gevraagd of het nationale recht verenigbaar is met de krachtens het gemeenschapsrecht op Italië rustende verplichtingen. Het is echter vaste rechtspraak dat in het kader van de procedure van artikel 234 EG het Hof uitsluitend bevoegd is om zich uit te spreken over de uitlegging (en in voorkomend geval de geldigheid) van bepalingen van gemeenschapsrecht. [14] Daarbij kan het Hof echter een uitspraak doen die de nationale rechter in staat stelt een oordeel te vellen over de verenigbaarheid van nationaal recht met het gemeenschapsrecht.

31. Ten tweede bepaalt artikel 3 van de betalingsachterstandrichtlijn (dat door de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeschikking wordt genoemd) dat de lidstaten „ervoor zorgen" dat interest wordt betaald in gevallen van betalingsachterstand waarop de richtlijn van toepassing is. Daardoor rijst de vraag of die bepaling van gemeenschapsrecht in de weg staat aan de regeling die (onder andere) in artikel 3, leden 26 en 31, van wet nr. 549/95 is neergelegd.

32. Mijns inziens liggen in de verwijzingsbeschikking dan ook de volgende vragen besloten:

„1. Moeten de artikelen 12 EG, 14 EG, 43 EG en 46 EG aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale bepalingen zoals artikel 3, leden 26 en 31, van wet nr. 549 van 28 december 1995, dat voorziet in een bijzondere heffing op het storten van afvalstoffen en bepaalt binnen welke termijn de heffing dient te worden betaald, maar niet eist dat de heffing binnen een redelijke termijn wordt vergoed en evenmin voorziet in een doeltreffende regeling voor die vergoeding?

2. Moet artikel 10 van de stortingrichtlijn aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale bepalingen zoals artikel 3, leden 26 en 31, van wet nr. 549 van 28 december 1995?

12 — Arrest van 16 juli 2009, Futura Immobiliare e.a. (C-254/08, Jurispr. blz. I-6995, punt 28 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit omvat gevallen waarin in de verwijzingsbeschikking geen specifieke vraag wordt gesteld: arrest van 18 november 1999, Teckal (C-107/94, Jurispr. blz. I-8121, punt 34).

13 — PB 2008, C 183, blz. 12.

14 — Arrest van 19 februari 2009, Schwarz (C-321/07, Jurispr. blz. I-1113, punt 48).

3. Kan een stortplaatsexploitant een wegens tardieve betaling van een dergelijke heffing opgelegde geldboete verhalen op de aanbieder van de afvalstoffen?

4. Valt de vergoeding van een dergelijke heffing onder de artikelen 1 en 2 van de betalingsachterstandrichtlijn, zodat de lidstaten op grond van artikel 3 van die richtlijn verplicht zijn, ervoor te zorgen dat in geval van tardieve vergoeding van een dergelijke heffing interest tegen een afschrikkende interestvoet kan worden gevorderd?"

33. Aan de basis van deze specifieke vragen ligt de fundamentele rechtsvraag waarop de nationale rechter dient te antwoorden: staat een van deze bepalingen van gemeenschapsrecht in de weg aan een *regeling* als die welke in Italië van toepassing is (en waarvan artikel 3, leden 26 en 31, van wet nr. 549/95 een onderdeel vormt), wanneer een dergelijke regeling de stortplaatsexploitant in feite niet de mogelijkheid biedt om het bedrag van de verschuldigde heffing tijdig te verhalen of om, ingeval van latere vergoeding, de kostprijs van de financiering van de voorafbetaling van het bedrag van de heffing te verhalen?

Artikelen 12 EG, 43 EG en 46 EG

34. Het is vaste rechtspraak dat de artikelen 12 EG en 43 EG alleen van toepassing zijn op situaties met een grensoverschrijdend element. [15] Aangezien artikel 46 EG voorziet in een afwijking van artikel 43 EG, moet het eveneens alleen in aanmerking worden genomen indien artikel 43 EG van toepassing is.

35. De onderhavige zaak betreft een Italiaanse vennootschap die in Italië is gevestigd en het afval van een Italiaanse gemeente verwijdert. De vennootschap komt bij een Italiaanse rechterlijke instantie op tegen een beslissing die een Italiaanse overheidsinstantie naar Italiaans recht heeft genomen. Het gaat dus om een zuiver interne situatie van een lidstaat.

36. In haar schriftelijke opmerkingen tracht Pontina Ambiente echter aannemelijk te maken dat er sprake is potentiële grensoverschrijdende gevolgen. Zij stelt dat in het Italiaanse recht aan de stortplaatsexploitanten een heffing wordt opgelegd zonder dat hun de middelen worden gegeven om de betaalde bedragen doeltreffend op de aanbieders van de afvalstoffen te verhalen. Dit verzwakt de

15 — Arrest van 11 april 2000, Deliège (C-51/96 en C-191/97, Jurispr. blz. I-2549, punt 58).

financiële draagkracht van die stortplaatsexploitanten en daardoor ook hun concurrentievermogen ten opzichte van stortplaatsexploitanten die werkzaam zijn op andere markten binnen de Gemeenschap.

37. Dit argument is ingenieus maar grotendeels hypothetisch. Er wordt niet op aannemelijke wijze uitgelegd hoe het gebruik van de vrijheid van vestiging ongunstig wordt beïnvloed door de omstreden wetsbepalingen. Mijns inziens wordt daarmee dan ook geen grensoverschrijdend element aangetoond dat volstaat voor de toepasselijkheid van artikel 43 EG, en noodzakelijkerwijze dus ook voor de toepasselijkheid van artikel 46 EG. Indien de artikelen 43 EG en 46 EG niet van toepassing zijn op de feitelijke situatie die aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële verwijzing, zie ik niet in hoe artikel 12 EG van toepassing zou kunnen zijn.

38. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, te oordelen dat de artikelen 12 EG, 43 EG en 46 EG niet van toepassing zijn op de feiten waarover de nationale rechter dient te oordelen.

Artikel 14 EG

39. Artikel 14 EG verplicht de lidstaten, de belemmeringen van het vrije verkeer op de interne markt weg te werken met het oog op het creëren van „een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van [het] Verdrag". Dit is een programmabepaling. Mijns inziens is een uitspraak over de uitlegging van dit artikel noodzakelijk noch relevant voor het aan de verwijzende rechter te geven antwoord.

Artikel 10 van de stortingrichtlijn

De feiten voor de nationale rechter

40. Uit de in de verwijzingsbeschikking gegeven uiteenzetting van de feiten, zoals deze is aangevuld door de antwoorden die de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft gegeven [16], blijkt duidelijk dat, hoewel de stortplaatsexploitant verplicht is de heffing aan de Regione af te dragen en een boete kan oplopen wanneer hij de heffing niet, niet volledig of te laat betaalt, geen enkele regeling de gemeente die de afvalstoffen aanbiedt, verplicht om het bedrag van de heffing binnen een bepaalde termijn aan de stortplaatsexploitant te vergoeden.

16 — Zie punt 22 hierboven.

41. Artikel 10 van de stortingrichtlijn bevat dwingende bepalingen. Het eist dat de lidstaten ervoor zorgen dat alle kosten voor de inrichting en exploitatie van een stortplaats worden gedekt door de prijs die door de exploitant moet worden aangerekend voor het storten van alle afvalsoorten op die stortplaats.

42. Maar wat valt onder „*alle* kosten voor de inrichting en exploitatie van een stortplaats"? Valt daar met name ook onder a) een heffing op afvalstoffen en b) de extra kosten en geldboeten die een stortplaatsexploitant oploopt wanneer hij die heffing niet tijdig kan betalen wegens de betalingsachterstand van de gemeente die de afvalstoffen aanbiedt?

De bewoordingen van artikel 10

43. Artikel 10 heeft het uitdrukkelijk over „*alle* kosten voor" de inrichting en exploitatie van een stortplaats. [17] De gemeenten leveren afvalstoffen voor verwerking aan Pontina Ambiente. Pontina Ambiente komt haar contractuele verplichtingen naar behoren na en verwijdert de afvalstoffen. Als rechtstreeks gevolg daarvan wordt de heffing verschuldigd. Het gaat om een bijzondere heffing op het storten van vaste afvalstoffen. [18] De maatstaf van heffing is de hoeveelheid gestorte afvalstoffen. [19]

44. In die omstandigheden is het overduidelijk dat de heffing behoort tot de kosten die de stortplaatsexploitant noodzakelijkerwijze oploopt, en dat zij onlosmakelijk is verbonden met de exploitatie van een stortplaats. Met andere woorden, het is onmogelijk in Italië een stortplaats te exploiteren zonder de heffing te moeten betalen.

45. De bewoordingen van artikel 10 van de stortingrichtlijn zijn ondubbelzinnig: al die kosten moeten worden begrepen in de prijs die door de exploitant moet worden aangerekend voor het storten van alle afvalsoorten op die stortplaats. Volgens de bewoordingen van die bepaling is de heffing een kostenelement dat in de aan te rekenen prijs moet worden begrepen.

17 — Dat artikel 10 vervolgens twee specifieke kostenelementen noemt die „voor zover mogelijk" daaronder begrepen zijn, sluit niet uit dat andere kostenelementen deel kunnen uitmaken van de „kosten voor" de inrichting en exploitatie van een stortplaats.

18 — Zie artikel 3, leden 24 en 25, van wet nr. 549/95.

19 — Zie artikel 3, lid 28.

Het doel van artikel 10

46. Ook het doel van de stortingrichtlijn biedt steun voor die uitlegging van artikel 10. De gemeenschapswetgever beoogde het milieu te beschermen door, onder meer, de mensen te ontmoedigen om stortafval te produceren. In de punten 6 en 9 van de considerans wordt de noodzaak van een passend beheer van stortafval beklemtoond. Punt 29 van de considerans bevat reeds de essentiële bewoordingen van artikel 10.

47. Eén middel om dat doel te bereiken is ervoor te zorgen dat alle kosten voor de inrichting, de exploitatie en het beheer van een stortplaats worden gedragen door de degene die het aldaar gestorte afval produceert. Dit wordt door artikel 10 gedaan. Kortom, de stortingrichtlijn is een specifieke uitdrukking van het beginsel „de vervuiler betaalt" [20] en geeft eveneens uitdrukking aan het beginsel dat afval zo dicht mogelijk bij de bron ervan moet worden verwijderd. Het beginsel „de vervuiler betaalt" wordt slechts in acht genomen indien de stimulans om minder afval te produceren uiteindelijk wordt gegeven aan de degene die het afval aanbiedt, namelijk de gemeente. [21] Dat zal alleen gebeuren indien de heffing wordt behandeld als een „kostenelement" dat via de prijs voor het verwijderen van het afval wordt doorberekend aan degene die het afval aanbiedt.

Staat artikel 10 in de weg aan het stelsel waarin de Italiaanse wettelijke regeling voorziet?

48. Pontina Ambiente betoogt dat het stelsel waarin de Italiaanse wettelijke regeling voorziet, in strijd is met het in artikel 10 van de stortingrichtlijn vervatte beginsel „de vervuiler betaalt". De Italiaanse regering en de Commissie zijn daarentegen van mening dat het bepalen van wie de heffing (aanvankelijk) dient te betalen, tot de bevoegdheden van de lidstaten behoort, en dat artikel 10 niet in de weg staat aan het stelsel waarin de Italiaanse wettelijke regeling voorziet.

49. Ik ben het eens met het eerste deel van de stelling van Italië en de Commissie. De bewoordingen van artikel 10 verplichten de lidstaten niet om de betaling van de werkingskosten van een stortplaats op een bijzondere wijze te organiseren. Verder staat niets eraan in de weg dat een lidstaat een heffing op het storten van afval invoert die in eerste instantie moet worden betaald door de stortplaats-

20 — Zie punt 5 van de considerans van de stortingrichtlijn en artikel 15 van de in voetnoot 4 aangehaalde richtlijn 75/442. Zie ook arrest van 7 september 2004, Van de Walle (C-1/03, Jurispr. blz. I-7613, punten 57 en 58 over de uitlegging van die richtlijn).

21 — En dan via de plaatselijke belastingen wordt doorgegeven aan de huishoudens en bedrijven die het afval produceren.

exploitant en vervolgens wordt verhaald op de aanbieder van het afval [22], of een boete oplegt aan de stortplaatsexploitant die een dergelijke heffing te laat betaalt.

50. Hoewel het beginsel van gemeenschapsrechtconforme uitlegging van het nationale recht in de eerste plaats de ter uitvoering van de betrokken richtlijn ingevoerde nationale bepalingen betreft, blijft het niet beperkt tot de uitlegging van deze bepalingen, maar vereist het dat de nationale rechter het gehele nationale recht in beschouwing neemt om te beoordelen in hoeverre dit zodanig kan worden toegepast dat het niet tot een resultaat leidt dat in strijd is met het door de richtlijn beoogde resultaat. [23] Volgens vaste rechtspraak eist de krachtens de derde alinea van artikel 249 EG op een lidstaat rustende verplichting dat de betrokken richtlijn ten volle wordt uitgevoerd en toegepast. [24]

51. Ofschoon de door de nationale rechter genoemde specifieke bepalingen van nationaal recht inderdaad de materie van artikel 10 van de stortingrichtlijn regelen, kunnen zij in het onderhavige geval niet worden beoordeeld zonder rekening te houden met het stelsel waarvan zij deel uitmaken. Uiteindelijk is de vraag die het Hof dient te behandelen om de nationale rechter een nuttig antwoord te kunnen geven, of de bepalingen van de stortingrichtlijn in de weg staan aan een *stelsel* dat voorspelbaar en aantoonbaar tot gevolg heeft dat de heffing niet wordt betaald door degenen die het afval aanbieden (maar in feite op de stortplaatsexploitant blijft rusten), en bovendien vaak meebrengt dat laatstgenoemde een boete oploopt.

Het verhalen van de heffing op de gemeenten

52. Uit de gegevens waarover het Hof beschikt [25], blijkt dat de stortplaatsexploitant in de praktijk de heffing niet daadwerkelijk op de gemeenten kan verhalen. Als contractuele schuldeiser geniet Pontina Ambiente geen voorrang voor het verhalen van schulden op een insolvente gemeente. Bovendien zijn ook

22 — De Commissie heeft ter terechtzitting verklaard dat verschillende lidstaten een dergelijke regeling kennen, en dat een dergelijke regeling, indien zij correct wordt toegepast, de beste noch de minst goede wijze van implementatie van de stortingrichtlijn is.

23 — Arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer (C-397/01, Jurispr. blz. I-8835, punt 115 en meer algemeen de punten 110-118), recentelijk aangehaald in arrest van 16 juli 2009, Mono Car Styling (C-12/08, Jurispr. blz. I-6653, punten 48-50). Zie ook arrest van 25 februari 1999, Carbonari e.a. (C-131/97, Jurispr. blz. I-1103, punten 48-50).

24 — Zie bijvoorbeeld arresten van 10 april 1984, Von Colson en Kamann (14/83, Jurispr. blz. I-1891, punt 15), en 11 juli 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Jurispr. blz. I-6325, punten 22-28 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Voor een nuttig overzicht van het beginsel van de volle werking zie ook Prechal, S., *Directives in EC Law,* OUP, 2005, blz. 51-54 en 87-91.

25 — Zie inzonderheid punt 22 hierboven.

de wettelijke procedures om de heffing op een solvente gemeente te verhalen vaak ingewikkeld en tijdrovend. [26]

53. Zoals Pontina Ambiente terecht opmerkt, geeft het Italiaanse stelsel de regionale overheden de opbrengst van de heffing en verleent het tegelijkertijd een (onnodig) financieel voordeel aan de gemeenten omdat de stortplaatsexploitant in de praktijk zijn recht op vergoeding niet geldend kan maken.

54. De stortplaatsexploitanten dragen aldus een bijzonder kostenelement van hun activiteit. Zij kunnen dit niet verhalen op de aanbieders, zoals artikel 10 eist. Daarbij komt dat, aangezien de heffing in de praktijk niet op de gemeenten kan worden verhaald, het Italiaanse stelsel de gemeenten niet ertoe aanzet minder afval te produceren. Het resultaat is dat niet „de vervuiler betaalt", maar veeleer de stortplaatsexploitant. Mijns inziens leidt een letterlijke en teleologische uitlegging van artikel 10 van de stortingrichtlijn tot de conclusie dat dit artikel in de weg staat aan een stelsel dat in de praktijk dit resultaat oplevert.

26 — Ter terechtzitting heeft de Commissie geopperd dat de gemeenten nagenoeg immuniteit genieten tegen dergelijke verhaalprocedures. De Italiaanse regering heeft dit betwist en heeft verklaard dat een stortplaatsexploitant zicht eerst een rechterlijk bevel moet doen afgeven waarbij de gemeente wordt gelast te betalen, en dan verdere procedures moet inleiden indien (of wanneer) de betrokken instantie geen gevolg geeft aan dat bevel.

De boete voor tardieve betaling van de heffing

55. De Commissie oppert dat indien de gemeenten regelmatig nalaten de heffing onverwijld aan de stortplaatsexploitanten te vergoeden, ondernemingen als Pontina Ambiente de bedragen die zij moeten uitgeven om ervoor te zorgen dat zij de heffing tijdig kunnen betalen en dus een boete vermijden, in hun werkingskosten mogen opnemen. Ter terechtzitting is gesuggereerd dat een stortplaatsexploitant dit kan doen door een passende verzekering af te sluiten of door bij een bank krediet op te nemen.

56. De eerste suggestie kan snel worden afgedaan. Het lijkt onwaarschijnlijk dat een verzekeringsmaatschappij bereid zal zijn een verzekering tegen het risico [27] van tardieve betaling te verstrekken tegen een premie die de stortplaatsexploitant zonder meer zal willen betalen. Het staat echter aan de nationale rechter, te onderzoeken of dit inderdaad het geval is.

57. De tweede suggestie lijkt op het eerste gezicht deugdelijker. In beginsel kan een stortplaatsexploitant op grond van zijn ervaring de waarschijnlijkheid berekenen dat een

27 — De Italiaanse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen noch ter terechtzitting gesuggereerd dat Pontina Ambiente het aantal gevallen van betalingsachterstand van gemeenten jegens stortplaatsexploitanten overdreef.

of meer gemeenten waarmee hij afvalverwijderingsovereenkomsten heeft gesloten, te laat betaalt. Op grond daarvan kan hij dan de kostprijs berekenen van het krediet dat hij nodig zal hebben om de heffing tijdig te kunnen betalen en een boete te vermijden. Die kostprijs behoort tot de werkingskosten en kan als zodanig op de afvalaanbieder worden verhaald.

58. Mijns inziens kunnen daarbij echter twee andere problemen rijzen.

59. Allereerst is het mogelijk dat handelsbanken niet bereid zullen zijn om meer krediet te verlenen (of slechts tegen zeer hoge interestvoeten) indien een lange reeks tardieve betalingen een bepaalde stortplaatsexploitant in een benarde financiële positie hebben gebracht. Het Hof beschikt niet over de nodige gegevens om uit te maken of Pontina Ambiente (al dan niet) met een dergelijk probleem te kampen heeft. Het staat aan de nationale rechter het bewijsmateriaal te beoordelen en de desbetreffende feiten vast te stellen.

60. Ten tweede is het juist dat in een normale commerciële context een dienstverrichter die krediet moet opnemen om ervoor te zorgen dat hij voorzienbare werkingskosten tijdig kan betalen [28], de kostprijs van dit krediet kan proberen door te berekenen aan zijn klanten. De prijs die de stortplaatsexploitanten voor hun diensten mogen aanrekenen, wordt echter bepaald door de Regione en niet door de dienstverrichters. [29] In die omstandigheden kan Pontina Ambiente het probleem weliswaar onder de aandacht van haar gesprekspartners binnen de Regione brengen, maar kan zij niet afdwingen dat zij een prijs mag aanrekenen die zowel de normale kosten van het verwijderen van het afval dekt als de extra kosten die worden veroorzaakt door de neiging van de gemeenten om met vertraging te betalen.

61. Het onderzoek van de twee specifieke suggesties van de Commissie brengt mij bij de behandeling van de onderliggende kwestie: kan een boete überhaupt tot de verhaalbare kosten van een handelstransactie behoren?

28 — Pontina Ambiente heeft verklaard dat zij, behalve wanneer de stortplaats op volle capaciteit werkt, niet kan nagaan hoeveel afval wordt gestort (en dus ook niet hoeveel heffing zij verschuldigd zal zijn), maar moet wachten tot de gemeenten haar meedelen hoeveel afval zij hebben gestort. Ik ben niet geneigd dit te aanvaarden. Mijns inziens mag van een commerciële exploitant redelijkerwijze worden verwacht dat hij voorziet in een techniek om te controleren wat hem wordt geleverd. Het is mijns inziens immers zowel in het commerciële belang van Pontina Ambiente als in het belang van de verwezenlijking van de doelstellingen van de stortingrichtlijn, te beschikken over een middel om na te gaan hoeveel afval de gemeenten aan de stortplaatsexploitant leveren.

29 — Zie punt 21 hierboven.

62. In het onderhavige geval is de heffing noch de boete wegens tardieve betaling terug te vinden in de richtlijn zelf. [30] Beide maken deel uit van een nationale regeling ter implementatie van die richtlijn. Bijgevolg dient te rade te worden gegaan met de rechtspraak van het Hof over boeten.

63. Het Hof heeft de band tussen het opleggen van een boete en het handelen (of nalaten) van de betrokken marktdeelnemers beoordeeld in de zaak Käserei Champignon Hofmeister. [31] In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat, ofschoon het beginsel nulla poena sine culpa slechts geldt voor strafrechtelijke sancties [32], naar gemeenschapsrecht het opleggen van een boete rechtmatig is wanneer de marktdeelnemer kan controleren, kan onderzoeken, doorlopende contractuele waarborgen kan creëren of andere stappen kan doen om te voorkomen dat hij die boete oploopt. [33]

64. Tegen deze achtergrond beschouwd, lijkt de onderliggende beweegreden voor het opleggen van een boete in wezen te zijn dat de marktdeelnemer zijn bedrijf aldus *had kunnen* organiseren dat hij geen boete opliep.

30 — Zie punt 49 hierboven.
31 — Arrest van 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Jurispr. blz. I-6453).
32 — Punten 35-52.
33 — Punten 60-68.

Zijn normale economische activiteit heeft niet „noodzakelijk" tot gevolg dat hij een boete oploopt.

65. Quid indien wij deze analyse op het onderhavige geval toepassen?

66. Uit de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt mijns inziens dat Pontina Ambiente enigermate aannemelijk heeft gemaakt dat zij betalingsachterstand, en bijgevolg het oplopen van een boete, niet kan voorkomen. Ik weet niet of zij voldoende aanvullende gegevens zal kunnen aandragen om ten genoegen van de nationale rechter, de enige die bevoegd is om over de feiten te oordelen, aan te tonen dat dit het geval is. Dit is echter geen aangelegenheid waarover het Hof zich dient uit te spreken.

67. Bij de beslissing daarover dient de nationale rechter de volgende maatstaf te hanteren: is de boete een kostenelement dat Pontina Ambiente, eenvoudig gezegd, *noodzakelijkerwijze* oploopt of een kostenelement dat zij *kan vermijden*? In het eerste geval dient de boete, net als de heffing, te worden opgenomen onder de kosten die overeenkomstig artikel 10 van de stortingrichtlijn aan de gemeenten in

rekening dienen te worden gebracht als onderdeel van de prijs van de dienst. Is de boete vermijdbaar, dan vormt zij een kostenelement dat Pontina Ambiente zelf dient te dragen en te betalen.

Conclusie met betrekking tot de stortingrichtlijn

68. Bijgevolg dient artikel 10 van richtlijn 1999/31 van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen mijns inziens aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale bepalingen zoals artikel 3, leden 26 en 31, van wet nr. 549 van 28 december 1995 waarbij een bijzondere heffing op het storten van afvalstoffen is ingevoerd en is bepaald binnen welke termijn deze heffing door de stortplaatsexploitant moet worden betaald, wanneer het heffingstelsel waarvan zij deel uitmaken, niet eist dat de afvalstoffenaanbieders het bedrag van de heffing binnen een redelijke termijn aan de stortplaatsexploitant vergoeden, of niet voorziet in een doeltreffende regeling voor die vergoeding.

69. Een aan een stortplaatsexploitant wegens tardieve betaling van een dergelijke heffing opgelegde boete kan alleen dan krachtens artikel 10 van richtlijn 1999/31 op de afvalstoffenaanbieder worden verhaald wanneer de stortplaatsexploitant kan aantonen dat de boete een kostenelement is dat hij noodzakelijkerwijze oploopt ten gevolge van het feit dat de afvalstoffenaanbieder de heffing niet binnen een redelijke termijn vergoedt. Het staat aan de nationale rechter, uit te maken of dit het geval is.

De betalingsachterstandrichtlijn

70. De Italiaanse regering stelt dat de onderhavige situatie niet binnen de werkingssfeer van de betalingsachterstandrichtlijn valt. Volgens haar is de heffing een belasting en kunnen de toepassing van een belasting en de wijze van inning daarvan niet worden gelijkgesteld met „handelstransacties".

71. Ofschoon het duidelijk is dat de heffing zelf een belasting is, ben ik het niet eens met de stelling dat dit eraan in de weg staat dat deze krachtens de betalingsachterstandrichtlijn wordt verhaald.

72. Er zij aan herinnerd dat in artikel 1 van de betalingsachterstandrichtlijn wordt bepaald dat de richtlijn van toepassing is op alle betalingen tot vergoeding van handelstransacties. In artikel 2, lid 1, wordt „handelstransactie" omschreven als „transactie tussen ondernemingen of tussen ondernemingen en overheidsinstanties die [leidt] tot het leveren van goederen of het verrichten van diensten tegen vergoeding".

73. De stortplaatsexploitant verricht een dienst op grond van een overeenkomst tussen een „onderneming" en een „overheidsinstantie". Hij verricht die dienst „tegen vergoeding" aangezien hij volgens de overeenkomst de prijs dient te ontvangen die voor die dienst is vastgesteld door de Regione. [34] De vergoeding bestaat uit de vergoeding van de kosten die bij de exploitant voor het verwijderen van de afvalstoffen zijn opgekomen, en de winst van de exploitant.

74. De verplichting tot betaling van de heffing vloeit voor de stortplaatsexploitant rechtstreeks voort uit de overeenkomst op het ogenblik waarop de gemeente de afvalstoffen ter verwerking stort. [35] Het element „vergoeding van de kosten" omvat de heffing die de stortplaatsexploitant vooraf over de gestorte afvalstoffen heeft betaald en die hij op de gemeente dient te verhalen. [36] De stortplaatsexploitant kan van de gemeente slechts vergoeding van de aan de Regione betaalde heffing verkrijgen op basis van de overeenkomst, en de uitvoering van deze laatste vormt de „handelstransactie" tussen hemzelf en de gemeente. [37]

75. Mitsdien ben ik van mening dat de vergoeding van de heffing (en van de kosten om deze heffing vooraf te kunnen betalen teneinde een boete te vermijden) een onderdeel is van de vergoeding waarop de stortplaatsexploitant jegens de gemeente recht heeft als tegenprestatie voor de verrichte dienst. [38] Zij valt derhalve onder de bepalingen van de betalingsachterstandrichtlijn, inzonderheid onder artikel 3 daarvan.

76. Bijgevolg hebben stortplaatsexploitanten zoals Pontina Ambiente recht op interest overeenkomstig de nationale bepalingen ter implementering van artikel 3 van de betalingsachterstandrichtlijn indien de gemeenten de overeengekomen vergoeding niet binnen „de contractuele of wettelijke betalingstermijn" betalen. [39]

34 — Zie punt 21 hierboven.

35 — Zie artikel 3, lid 28, van wet nr. 549/95 en de punten 17 en 18 hierboven.

36 — Zie artikel 3, lid 26, van wet nr. 549/95 en de punt 17 hierboven.

37 — De Italiaanse regering heeft ter terechtzitting immers beklemtoond dat Pontina Ambiente de hoedanigheid van gewone schuldeiser uit overeenkomst had bij het invorderen van onbetaalde bedragen van solvente of insolvente gemeenten.

38 — Volledigheidshalve voeg ik daaraan toe dat dit het geval is ongeacht of de vergoeding van de heffing los van de vergoeding voor de ten behoeve van de gemeenten verrichte diensten wordt gefactureerd.

39 — Zie de definitie van betalingsachterstand in artikel 2, lid 2, van de betalingsachterstandrichtlijn. Gezien de normale betalingstermijn van de gemeenten blijkbaar 120 dagen (zie punt 22 hierboven) bedraagt, betwijfel ik eerlijk gezegd of de praktische problemen die tot het geding voor de nationale rechter hebben geleid, met een beroep op de betalingsachterstandrichtlijn zullen kunnen worden opgelost.

Conclusie

77. Mitsdien geef ik het Hof in overweging met betrekking tot de door de Commissione Tributaria Provinciale di Roma aan de orde gestelde punten te verklaren:

„1) De artikelen 12 EG, 14 EG, 43 EG en 46 EG zijn niet van toepassing op de situatie die aanleiding heeft gegeven tot de verwijzingsbeschikking.

2) Artikel 10 van richtlijn 1999/31/EG van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen dient aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale bepalingen zoals artikel 3, leden 26 en 31, van wet nr. 549 van 28 december 1995 waarbij een bijzondere heffing op het storten van afvalstoffen is ingevoerd en is bepaald binnen welke termijn deze heffing door de stortplaatsexploitant moet worden betaald, wanneer het heffingstelsel waarvan zij deel uitmaken, niet eist dat de afvalstoffenaanbieders het bedrag van de heffing binnen een redelijke termijn aan de stortplaatsexploitant vergoeden, of niet voorziet in een doeltreffende regeling voor die vergoeding.

3) Een aan een stortplaatsexploitant wegens tardieve betaling van een dergelijke heffing opgelegde boete kan alleen dan krachtens artikel 10 van richtlijn 1999/31 op de afvalstoffenaanbieder worden verhaald wanneer de stortplaatsexploitant kan aantonen dat de boete een kostenelement is dat hij noodzakelijkerwijze oploopt ten gevolge van het feit dat de afvalstoffenaanbieder de heffing niet binnen een redelijke termijn vergoedt. Het staat aan de nationale rechter, uit te maken of dit het geval is.

4) De vergoeding van een dergelijke heffing is een onderdeel van de vergoeding voor een handelstransactie tussen een onderneming en een overheidsinstantie zoals omschreven in artikel 2 van richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties en valt bijgevolg binnen de werkingssfeer van die richtlijn zoals omschreven in artikel 1 daarvan. De lidstaten dienen er dus voor te zorgen dat overeenkomstig artikel 3 van die richtlijn interest met betrekking tot de tardieve betaling en/of vergoeding van een dergelijke heffing, alsmede de kosten om deze heffing vooraf te kunnen betalen teneinde een boete te vermijden, kan worden gevorderd."