



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

2. prosince 2014*

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 75/422/EHS, 91/689/EHS a 1999/31/ES — Nakládání s odpady — Rozsudek Soudního dvora, kterým se určuje nesplnění povinnosti — Nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku — Článek 260 odst. 2 SFEU — Peněžité sankce — Penále — Paušální částka“

Ve věci C-196/13,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě čl. 260 odst. 2 SFEU, podaná dne 16. dubna 2013,

Evropská komise, zastoupená D. Recchia, A. Alcover San Pedro a E. Sanfrutos Cano, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Fiengem, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovaným,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh (zpravodaj), C. Vajda a S. Rodin, předsedové senátů, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça a F. Biltgen, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. června 2014,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 4. září 2014,

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr:

- určil, že Italská republika tím, že nepřijala veškerá nezbytná opatření, která vyplývají z rozsudku Komise v. Itálie (C-135/05, EU:C:2007:250), ve kterém Soudní dvůr prohlásil, že tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 4, 8 a 9 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23), ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991 (Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3, dále jen „směrnice 75/442“), z čl. 2 odst. 1 směrnice Rady 91/689/EHS ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 377, s. 20; Zvl. vyd. 15/02, s. 78) a z čl. 14 písm. a) až c) směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU;
- uložil Italské republice, aby Komisi zaplatila penále ve výši 256 819,20 eura za každý den prodlení s plněním povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), počínaje dnem vyhlášení rozsudku v projednávané věci;
- uložil Italské republice, aby Komisi zaplatila paušální částku ve výši součinu denní částky 28 089,60 eura a počtu dní trvání protiprávního jednání, a to od data vyhlášení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) do data vyhlášení rozsudku v projednávané věci, a
- uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

Směrnice 75/442

2 Článek 4 směrnice 75/442 uváděl:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady budou využívány nebo odstraňovány, aniž by bylo ohroženo lidské zdraví a aniž byly užívány postupy a metody, které mohou poškodit životní prostředí [...]

[...]

Členské státy rovněž učiní nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání a nekontrolovaného odstraňování odpadů.“

- 3 Článek 8 této směrnice ukládal členským státům povinnost učinit nezbytná opatření, aby bylo zajištěno, že každý držitel odpadu přenechá manipulaci s odpadem soukromému nebo veřejnému zařízení, které odpad sbírá, nebo podniku, který provádí operace uvedené v příloze II A či B dané směrnice, nebo využívá nebo odstraňuje odpad sám v souladu s ustanoveními téže směrnice.
- 4 Článek 9 odst. 1 směrnice 75/442 stanovil, že pro účely uplatnění mimo jiné článku 4 této směrnice musí každé zařízení nebo podnik, který odstraňuje odpady, získat povolení od příslušného orgánu, který je odpovědný za provádění ustanovení uvedené směrnice. Článek 9 odst. 2 téže směrnice upřesňoval, že tato povolení mohou být udělována na určité období, mohou být obnovitelná, mohou se na ně vztahovat podmínky a závazky anebo, zejména je-li navrhovaná metoda odstraňování nepřijatelná z hlediska ochrany životního prostředí, mohou být zamítnuta.

- 5 Směrnice 75/442 byla zrušena a nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech (Úř. věst. L 114, s. 9), která byla sama zrušena a nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. L 312, s. 3). Znění článků 4, 8 a 9 směrnice 75/442 je v podstatě převzato do článků 13, 15 a 23 a čl. 36 odst. 1 směrnice 2008/98.

Směrnice 91/689

- 6 Článek 2 odst. 1 směrnice 91/689 uváděl:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření vyžadující, aby v každé lokalitě, kde se provádí ukládání (vypouštění) nebezpečných odpadů, byly odpady registrovány a identifikovány.“

- 7 Uvedená směrnice byla zrušena směrnicí 2008/98. Znění čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689 je v podstatě převzato do čl. 35 odst. 1 a 2 směrnice 2008/98.

Směrnice 1999/31

- 8 Článek 14 písm. a) až c) směrnice 1999/31 stanoví:

„Členské státy přijmou opatření, aby povolené skládky nebo skládky, které jsou v období provádění této směrnice již provozovány, mohly nadále fungovat pouze tehdy, [jestliže] [...]

- a) Ve lhůtě jednoho roku ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1[, tedy nejpozději 16. července 2002,] provozovatel skládky zpracuje a předloží ke schválení příslušnému orgánu plán úprav místa skládky obsahující prvky uvedené v článku 8, jakož i veškerá nápravná opatření, která považuje za nutná pro splnění požadavků této směrnice s výjimkou požadavků uvedených v příloze I bodu 1.
- b) Po předložení plánu úprav místa skládky přijme příslušný orgán konečné rozhodnutí, pokud jde o další provozování na základě zmíněného plánu a této směrnice. Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby v souladu s čl. 7 písm. g) a článkem 13 byl v nejkratším termínu ukončen provoz těch skládek, které neobdržely v souladu s článkem 8 povolení k pokračování provozu.
- c) Na základě schváleného plánu úprav místa skládky povolí příslušný orgán nezbytné práce a stanoví přechodné období pro uskutečnění tohoto plánu. Veškeré stávající skládky, s výjimkou skládek uvedených v příloze I bodu 1, musí být ve lhůtě osmi let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1[, tedy nejpozději 16. července 2009,] v souladu s požadavky této směrnice.“
- 9 Článek 18 odst. 1 této směrnice stanoví, že členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději 16. července 2001, tedy do dvou let od vstupu této směrnice v platnost, a neprodleně o tom uvědomí Komisi.

Rozsudek Komise v. Itálie

- 10 Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), vydaném dne 26. dubna 2007, určil, že Italská republika tím, že nepřijala veškerá opatření nezbytná k provedení článků 4, 8 a 9 směrnice 75/442, čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689 a čl. 14 písm. a) až c) směrnice 1999/31, obecným a trvajícím způsobem neplnila povinnosti vztahující se k nakládání s odpady, které pro ni vyplývají z těchto ustanovení, a následně vyhověl žalobě pro nesplnění povinnosti, kterou Komise podala na základě článku 226 ES.

Postup před zahájením soudního řízení

- 11 V rámci kontroly plnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) požádala Komise v dopise ze dne 8. května 2007 italské orgány, aby popsaly opatření, která přijaly ke splnění povinností vyplývajících z daného rozsudku. Dne 11. června 2007 se v Bruselu konala schůzka útvarů Komise a italských orgánů, na které se italské orgány zavázaly poskytnout Komisi aktualizovaný seznam opatření nezbytných k vyhovění uvedenému rozsudku.
- 12 V dopisech ze dne 10. července 2007, 26. září 2007, 31. října 2007 a 26. listopadu 2007 italské orgány popsaly zejména vnitrostátní legislativní sankční systém v oblasti nakládání s odpady a některé iniciativy týkající se tohoto nakládání a předložily syntézu – region po regionu – situace míst skládek uvedených ve zprávě Corpo Forestale dello Stato (státní správa lesů, dále jen „CFS“) z roku 2002.
- 13 Komise měla za to, že jí Italská republika poskytla neúplné informace o opatřeních přijatých ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), a dne 1. února 2008 jí proto zaslala výzvu dopisem, ve které ji vyzvala, aby se v tomto ohledu ve lhůtě dvou měsíců vyjádřila. V období od 10. dubna 2008 do 26. května 2008 tento členský stát Komisi opakovaně předložil nové údaje o každém italském regionu a autonomních provinciích Trento a Bolzano, jakož i informace o novém vnitrostátním systému monitorování území.
- 14 Na schůzce, která se konala v Bruselu dne 24. září 2008, a v dopise ze dne 12. listopadu 2008 Komise kritizovala obsah informací sdělených Italskou republikou. Komise zkoumala různé dokumenty, které jí tento členský stát následně předal, a dne 26. června 2009 mu zaslala na základě čl. 228 odst. 2 ES odůvodněné stanovisko, ve kterém dospěla k závěru o trvání obecného neplnění povinností, které Soudní dvůr určil v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).
- 15 Lhůta, kterou Komise stanovila Italské republice za účelem odpovědi na toto odůvodněné stanovisko, byla na žádost posledně uvedené prodloužena až do 30. září 2009. Odpověď tohoto členského státu obdržela Komise dne 1. října 2009. Po této odpovědi jí uvedený členský stát zaslal v období od 13. října 2009 do 19. února 2013 další aktualizované dokumenty týkající se plnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).
- 16 Zprv s ohledem na informace poskytnuté Italskou republikou měla Komise za to, že tento členský stát ještě nepřijal všechna opatření, která vyplývají z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), neboť 218 míst skládek nacházejících se na území 18 z 20 italských regionů nebylo v souladu s články 4 a 8 směrnice 75/442. Zadruhé Komise z existence těchto 218 protiprávních míst skládek dovodila, že nutně existují místa skládek, která jsou v provozu a v rozporu s článkem 9 této směrnice nemají povolení. Zatřetí měla Komise za to, že 16 z těchto 218 nevyhovujících míst skládek obsahuje nebezpečné odpady, aniž jsou v jejich případě dodržena ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689. Začtvrté byla Komise toho názoru, že pokud jde o pět skládek existujících ke dni 16. července 2001, Italská republika nepředložila důkaz o tom, že jsou předmětem plánu úprav nebo konečného opatření ukončení provozu v souladu s článkem 14 směrnice 1999/31.
- 17 Jelikož měla Komise za to, že Italská republika nepřijala ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku, která byla Komisí prodloužena, veškerá opatření, která vyplývají z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), podala dne 16. dubna 2013 projednávanou žalobu.

Vývoj v průběhu tohoto řízení

- 18 Soudní dvůr v dopise ze dne 10. dubna 2014 Italskou republiku a Komisi požádal, aby mu nejpozději 16. května 2014 poskytly aktualizované informace o plnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). Měly být rovněž specifikovány nové skládky spočítané po roce 2002, které účastnice řízení uvedly ve svých spisech.

- 19 Italská republika ve své odpovědi vypracovala aktualizovanou syntézu zásahů provedených na 218 místech, které Komise uvedla v žalobě. Tento členský stát rovněž poskytl seznam 71 nových míst skládek, která sice nebyla uvedena ve zprávě CFS z roku 2002, avšak podle jeho názoru se jich týkají výtky Komise.
- 20 Komise nejprve ve své odpovědi na žádost Soudního dvora o informace a na jednání tvrdila, že podle nejaktuálnějších informací, které má k dispozici, není 198 míst skládek dosud v souladu s článkem 4 směrnice 75/442 a že dvě z nich nejsou v souladu ani s články 8 a 9 této směrnice a čtrnáct z nich není v souladu s čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689. Dále z informací, které si na schůzce konané dne 23. května 2014 vyměnily italské orgány a Komise, podle jejího názoru vyplývá, že již pouze dvě skládky nejsou v souladu s článkem 14 směrnice 1999/31. Konečně žádné nové místo skládky spočítané italskými orgány není předmětem projednávané žaloby.

K přípustnosti žaloby

Argumentace účastnic řízení

- 21 Italská republika zpochybňuje přípustnost projednávané žaloby a zaprvé tvrdí, že zdroje informací, o které se Komise opírá pro odůvodnění své žaloby, zejména zprávy CFS a prohlášení učiněná tímto členským státem během neformálních schůzek s Komisí, nemohou být základem žaloby podle čl. 260 odst. 2 SFEU, neboť finanční sankce, které mohou být uloženy v rámci takového řízení, se týkají porušení specifického pro každou protiprávní skládku.
- 22 Zadruhé tento členský stát Komisi vytýká, že rozšířila působnost projednávané žaloby, když při posouzení opatření, která musí italské orgány přijmout podle čl. 260 odst. 2 SFEU, zohlednila nová místa skládek, která nejsou uvedena ve zprávě CFS.
- 23 Zatřetí ve sdělení ze dne 14. června 2011 zaslaném Italské republice Komise shrnula předmět sporu odlišným způsobem, než jaký použila při vypracování odůvodněného stanoviska, takže měla vydat nové odůvodněné stanovisko.
- 24 Začtvrté Italská republika uvádí, že rozsudek Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) nikterak neodkazuje na nedostatky italských právních předpisů a že Komise neurčila konkrétní ustanovení těchto právních předpisů, která považuje za neadekvátní. Při neexistenci takových údajů se Italská republika nemůže hájit a žaloba je nepřijatelná. Použití dotčené vnitrostátní právní úpravy je každopádně ztěženo složitostí situace, kterou je třeba napravit.
- 25 Zapáté má Italská republika za to, že vždy vynakládala maximální péči, aby napravila nesplnění povinnosti, které Soudní dvůr určil v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). Tento členský stát tak navrhuje zamítnutí projednávané žaloby.
- 26 Komise zaprvé připomíná, že Soudní dvůr již v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) rozhodl, že zprávu CFS lze považovat za platný zdroj informací pro účely zahájení řízení o nesplnění povinnosti a že diskuse za tímto účelem probíhaly na schůzkách Komise a italských orgánů na základě tohoto dokumentu.
- 27 Zadruhé Komise tvrdí, že je zcela legitimní zohlednit ve fázi plnění povinností vyplývajících z rozsudku další nevyhovující místa skládek, která jsou známá příslušným orgánům státní správy, neboť tato místa skládek nutně spadají pod obecné a trvající nesplnění povinnosti určené v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).

- 28 Zatřetí ve sdělení ze dne 14. června 2011 je pouze popsáno, jak se situace vyvinula od zaslání odůvodněného stanoviska. Nebylo tedy nutné zaslat Italské republice nové odůvodněné stanovisko.
- 29 Začtvrté je podle Komise důležité, aby Italská republika měla vhodný legislativní rámec pro řádné nakládání s odpady. V tomto ohledu měly samy italské orgány za to, že legislativní změna by umožnila splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).
- 30 Zapáté Komise uvádí, že italské orgány jí začaly předkládat soudržné a spolehlivé informace až po zaslání odůvodněného stanoviska.

Závěry Soudního dvora

- 31 Vzhledem k tomu, že se argument Italské republiky o důkazní síle skutečností, ze kterých Komise vycházela v rámci projednávané věci, zejména zprávy CFS a prohlášení tohoto členského státu, netýká přípustnosti žaloby Komise, musí být zamítnut.
- 32 Pokud jde o námitku nepřipustnosti vznesenou Italskou republikou, jež vychází z uvedení nových nevyhovujících míst skládek v žalobě Komise, je třeba uvést, že na řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU musí být nahlíženo jako na zvláštní soudní řízení týkající se plnění povinností vyplývajících z rozsudků Soudního dvora, či jinými slovy jako na prostředek soudního výkonu rozhodnutí. V rámci tohoto řízení může být tudíž projednáváno pouze nesplnění povinností vyplývajících pro členský stát ze Smluv, které Soudní dvůr považoval na základě článku 258 SFEU za opodstatněné (viz rozsudek Komise v. Německo, C-95/12, EU:C:2013:676, bod 23).
- 33 V projednávaném případě je však třeba připomenout, že v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) určil Soudní dvůr obecné a trvalé nesplnění povinnosti nejen na základě zprávy CFS z roku 2002, ale rovněž na základě jiných informačních materiálů, jakou jsou zprávy vypracované vnitrostátními parlamentními vyšetřovacími výbory nebo úřední dokumenty především regionálních orgánů. Vzhledem k tomu, že Italská republika Komisi pouze vytýká, že v rámci projednávané žaloby uvedla místa skládek navzdory tomu, že nejsou uvedena ve zprávě CFS, uvedený argument musí být za těchto podmínek odmítnut, neboť je třeba mít za to, že taková místa skládek jsou nutně zahrnuta v obecném a trvajícím neplnění povinností určeném v rámci první žaloby na základě článku 226 ES (nyní článek 258 SFEU) (v souvislosti s žalobou na základě článku 226 ES obdobně viz rozsudek Komise v. Irsko, C-494/01, EU:C:2005:250, body 37 až 39).
- 34 Co se týče závěru, který Italská republika vyvozuje ze sdělení z 14. června 2011, že Komise rozšířila předmět sporu ve srovnání s odůvodněným stanoviskem, podle ustálené judikatury platí, že vzhledem k tomu, že Komise je povinna v odůvodněném stanovisku vydaném na základě čl. 228 odst. 2 ES upřesnit body, v nichž dotýčný členský stát nevyhověl rozsudku Soudního dvora, kterým bylo určeno nesplnění povinnosti, nemůže být předmět sporu rozšířen na povinnosti neuvedené v odůvodněném stanovisku, neboť jinak by došlo k porušení podstatných formálních náležitostí zajišťujících řádný postup (viz rozsudek Komise v. Portugalsko, C-457/07, EU:C:2009:531, bod 60).
- 35 Jak uvedla generální advokátka v bodě 35 svého stanoviska, v projednávaném případě je přitom nutno konstatovat, že Italská republika nedokládá, že povinnosti uvedené v odůvodněném stanovisku vydaném v projednávané věci byly uvedeným sdělením změněny. Námitka nepřipustnosti týkající se téhož sdělení musí být tedy zamítnuta.
- 36 Komise mimoto tvrdí, že Italská republika musí změnit své právní předpisy pro účely splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), neuvádí povinnost, jejíž porušení nebylo Soudním dvorem určeno v daném rozsudku, ale za účelem prokázání vytýkaného nesplnění povinnosti pouze uvádí povahu opatření, která musí tento členský stát podle Komise přijmout k vyhovění uvedenému rozsudku.

- 37 Pokud jde o argument, že Italská republika spolupracovala s Komisí po celou dobu řízení, stačí konstatovat, že kdyby byla tato okolnost prokázána, může být sice zohledněna při stanovení finančních sankcí, avšak nemůže ovlivnit přípustnost žaloby.
- 38 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že žaloba je přípustná.

K nesplnění povinnosti

Argumentace účastnic řízení

- 39 Komise má s ohledem na informace poskytnuté italskými orgány v odpovědi ze dne 1. října 2009 a doplňující informace uvedené ve sdělení ze dne 30. října 2009 za to, že poté, co uplynula dodatečná lhůta ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku, bylo na celém území Italské republiky s výjimkou regionu Valle d'Aosta 368, či dokonce 422 míst skládek, která nebyla v souladu s články 4, 8 a 9 směrnice 75/442. Mezi nimi bylo 15, či dokonce 23 míst skládek obsahujících nebezpečný odpad, která nebyla v souladu ani s čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689. Komise vysvětluje, že podle těchto informací byly sanační či rekultivační práce – podle místa skládky – nedokončené nebo pouze naplánované nebo ještě ani nenaplánované. Další místa skládek byla obstavena.
- 40 Komise tvrdí, že Italská republika měla k nápravě obecného a trvajícího nesplnění povinnosti, které Soudní dvůr určil v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), přijmout obecná a trvalá strukturální opatření. Zjištění nesplnění povinnosti této povahy svědčí podle Komise o tom, že sankční systém zavedený vnitrostátní právní úpravou je nevhodný a vedl ostatně italské orgány k tomu, že počítaly s jeho reformou za účelem splnění povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku.
- 41 Komise na jednání upřesnila, že účastnice řízení vedou spor o povinnostech vyplývajících z článku 4 směrnice 75/442, a nikoliv o počtu protiprávních míst skládek. Podle tohoto čl. 4 prvního pododstavce je Italská republika povinna nejen odstranit odpady a již nepoužívat dotyčná místa jako skládky, ale rovněž u každého místa posoudit, zda jsou nezbytná opatření spočívající ve využití odpadů. I když článek 4 druhý pododstavec této směrnice ukládá členským státům povinnost učinit nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání a nekontrolovaného odstraňování odpadů, taková opatření nestačí ke splnění povinností vyplývajících z jeho prvního pododstavce. Podle informací dostupných ke dni jednání přitom sanace či rekultivace těchto míst, která se nacházejí téměř ve všech italských regionech, dosud probíhají.
- 42 Pokud jde o čl. 14 písm. a) až c) směrnice 1999/31, Komise tvrdí, že nejméně 93 skládek existujících ke dni 16. července 2001 a nacházejících se ve více než deseti regionech nesplňovalo poté, co uplynula dodatečná lhůta ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku, požadavky tohoto článku. Z odpovědi italských orgánů na odůvodněné stanovisko vyplývá, že pro některá místa skládek nebyl předložen ani schválen plán úprav a dosud nebylo přijato žádné konečné rozhodnutí o jejich uzavření nebo ukončení jejich provozu. V případě ostatních míst skládky byly poskytnuty neúplné nebo nejasné údaje, takže například u některých skládek nebyl ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku předložen důkaz o jejich uzavření nebo ukončení jejich provozu. Ohledně dalších skládek nebyly poskytnuty žádné informace.
- 43 Italská republika má naproti tomu za to, že přijala všechna opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).
- 44 Nejprve uvádí, že vnitrostátní orgány zabezpečily všechna místa skládek a že článek 4 směrnice 75/442 neukládá povinnost rekultivace nebo sanace míst skládky. Dále uvádí, že není prokázáno žádné porušení článků 8 a 9 směrnice 75/442, jelikož všech 218 skládek, které byly v žalobě kvalifikovány jako nevyhovující ke dni zahájení řízení u Soudního dvora, již nebylo ke dni uplynutí lhůty stanovené

v odůvodněném stanovisku v provozu. Kromě toho většina z těchto skládek je asanována nebo probíhá jejich přeměna za účelem tradičního využití půdy. Konečně vzhledem k tomu, že skládky označené Komisí jako nevyhovující ustanovením čl. 14 písm. a) až c) směrnice 1999/31 jsou uzavřeny, toto ustanovení se na ně již nevztahuje.

Závěry Soudního dvora

- 45 Úvodem je třeba připomenout, že vzhledem k tomu, že Smlouva o FEU zrušila v řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 2 SFEU tu část, jež se týkala vydání odůvodněného stanoviska, je datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 1 SFEU datum uplynutí lhůty stanovené ve výzvě dopisem vydané na základě tohoto ustanovení (viz rozsudek Komise v. Španělsko, C-184/11, EU:C:2014:316, bod 35 a citovaná judikatura).
- 46 Pokud bylo však řízení o nesplnění povinnosti zahájeno na základě čl. 228 odst. 2 ES a odůvodněné stanovisko bylo vydáno před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, tedy před 1. prosincem 2009, je datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v tomto odůvodněném stanovisku (viz rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2014:316, bod 36 a citovaná judikatura).
- 47 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci vydala Komise odůvodněné stanovisko dne 26. června 2009 na základě čl. 228 odst. 2 ES, je datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v tomto odůvodněném stanovisku, která byla Komisí prodloužena, a sice 30. září 2009.
- 48 Kromě toho podle judikatury Soudního dvora Komisi přísluší, aby v rámci takového řízení poskytla Soudnímu dvoru informace nezbytné pro určení, v jakém rozsahu členský stát vyhověl rozsudku, kterým bylo určeno nesplnění povinnosti. Jelikož Komise předložila dostatek skutečností, z nichž vychází najevo přetrvávající neplnění povinností, je na dotýčném členském státě, aby předložené údaje a jejich důsledky zpochybnil průkazným a podrobným způsobem (viz rozsudek Komise v. Itálie, C-119/04, EU:C:2006:489, bod 41 a citovaná judikatura).
- 49 Pokud jde na prvním místě o žalobní důvody Komise vycházející z porušení ustanovení směrnice 75/442, je třeba postupně zkoumat argumenty týkající se článků 4, 8 a 9 této směrnice.
- 50 Pokud jde zaprvé o žalobní důvod týkající se porušení článku 4 směrnice 75/442, Komise tvrdí, že dodržení tohoto článku vyžaduje nejen pouhé uzavření nebo zabezpečení míst skládek, ale rovněž sanaci bývalých protiprávních míst skládek.
- 51 V tomto ohledu Soudní dvůr v bodě 37 rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) připomněl, že i když čl. 4 první pododstavec směrnice 75/442 neupřesňuje konkrétní obsah opatření, která musejí být přijata, aby bylo zajištěno, že odpady budou využívány nebo odstraňovány, aniž bude ohroženo lidské zdraví a užívány postupy a metody, které mohou poškodit životní prostředí, nic to nemění na tom, že členské státy zavazuje pokud jde o cíl, jehož má být dosaženo, a ponechává jim určitý prostor pro volné uvážení při posouzení nezbytnosti takových opatření (v tomto smyslu viz rovněž rozsudky Komise v. Irsko, EU:C:2005:250, bod 168; Komise v. Portugalsko, C-37/09, EU:C:2010:331, bod 35, a Komise v. Řecko, C-600/12, EU:C:2014:2086, bod 51). Z nesouladu faktické situace s cíli stanovenými v čl. 4 prvním pododstavci této směrnice tedy v zásadě nelze přímo vyvozovat, že dotýčný členský stát nutně nesplnil povinnosti stanovené tímto ustanovením. Soudní dvůr již však konstatoval, že značné zhoršení životního prostředí v průběhu delší doby bez zásahu příslušných orgánů v zásadě svědčí o tom, že dotýčný členský stát překročil prostor pro uvážení, který mu toto ustanovení přiznává (v tomto smyslu viz také zejména rozsudky Komise v. Irsko, EU:C:2005:250, bod 169; Komise v. Portugalsko, EU:C:2010:331, bod 36, a Komise v. Řecko, EU:C:2014:2086, bod 52).

- 52 V této souvislosti měl Soudní dvůr příležitost rozhodnout, že zhoršení životního prostředí je inherentní přítomnosti odpadů na skládce bez ohledu na povahu dotčených odpadů a že pouhé uzavření skládky nebo překrytí odpadů hlínou a zeminou nemůže stačit ke splnění povinností vyplývajících mimo jiné z článku 4 směrnice 75/442 (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Portugalsko, EU:C:2010:331, bod 37).
- 53 Za těchto podmínek je třeba zamítnout argument Italské republiky, že opatření spočívající v uzavření a zabezpečení míst uvedených Komisí v rámci projednávané žaloby, kdyby byla prokázána, postačují ke splnění požadavků stanovených v článku 4 směrnice 75/442. Naopak, jak správně tvrdí Komise a generální advokátka uvádí v bodech 65 a 66 svého stanoviska, členský stát je na základě tohoto článku 4 rovněž povinen ověřit, zda je nezbytná sanace bývalých protiprávních míst skládek, a případně jejich sanaci provést.
- 54 Je třeba dodat, že prohlídky a kontroly na protiprávních skládkách prováděné italskými orgány, jakož i syntézy, které byly v návaznosti na ně vypracovány, svědčí o tom, že si je Italská republika plně vědoma hrozby, kterou představují tyto skládky pro lidské zdraví a životní prostředí. Jak zdůrazňuje generální advokátka v bodě 67 svého stanoviska, Italská republika poskytla v průběhu této věci rovněž informace o sanaci skládek. Tento členský stát tedy nemůže tvrdit, že nevěděl o tom, že úplné splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) zahrnuje také přijetí opatření týkajících se sanace dotčených skládek.
- 55 V projednávaném případě je nesporné, že po uplynutí dodatečné lhůty ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku sanační práce na některých místech ještě probíhaly nebo ani nezačaly. Ohledně dalších míst neposkytuje Italská republika žádnou informaci umožňující určit datum, ke kterému bude sanace případně provedena. Za těchto okolností je nutno konstatovat, že sanační práce požadované pro místa skládky uvedená Komisí nebyly po uplynutí dodatečné lhůty ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku ukončeny.
- 56 Z výše uvedeného vyplývá, že žalobní důvod Komise vycházející z trvalého porušování článku 4 směrnice 75/442 je opodstatněný.
- 57 Pokud jde zadruhé o žalobní důvod vycházející z porušení článku 8 směrnice 75/442, je třeba připomenout, že tento článek, který zajišťuje zejména provedení zásady prevence, stanoví, že členským státům přísluší ověřit, zda držitel odpadu přenechá manipulaci s odpadem soukromému nebo veřejnému zařízení, které odpad sbírá, nebo podniku, který odstraňuje nebo využívá odpady, nebo zda držitel využívá nebo odstraňuje odpad sám v souladu s ustanoveními této směrnice (viz rozsudek Komise v. Irsko, EU:C:2005:250, bod 179 a citovaná judikatura).
- 58 Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že taková povinnost není splněna, pokud se členský stát omezí na to, že nařídí obstavení protiprávní skládky a zahájí proti jejímu provozovateli trestní řízení (viz zejména rozsudky Komise v. Irsko, EU:C:2005:250, bod 182 a citovaná judikatura, a Komise v. Portugalsko, EU:C:2010:331, bod 55).
- 59 V projednávané věci Italská republika v žádném případě netvrdí, že jelikož držitel nevyužíval či neodstraňoval dotčený odpad, byla manipulace s tímto odpadem přenechána soukromému nebo veřejnému zařízení, které odpad sbírá, nebo podniku, který provádí tyto operace. Tento členský stát pouze uvádí, že dotčená místa skládek byla uzavřena ke dni uplynutí dodatečné lhůty ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku a že trestní sankce, které v dané oblasti stanoví italské právo, jsou přiměřené.
- 60 Z toho plyne, že po uplynutí této dodatečné lhůty Italská republika stále nesplnila zvláštní povinnost, kterou jí ukládá článek 8 směrnice 75/442, a že žalobní důvod Komise týkající se porušení tohoto článku musí být přijat.

- 61 Pokud jde o zatřetí o žalobní důvod týkající se porušení článku 9 směrnice 75/442, je třeba nejprve připomenout, že tento článek ukládá členským státům jasné a jednoznačně formulované povinnosti dosáhnout určitého výsledku, podle kterých musí být podniky nebo zařízení, které odstraňují odpady na území těchto států, držiteli povolení. Členským státům tedy přísluší, aby se ujistily, že je zavedený režim povolení skutečně uplatňován a dodržován, zejména prováděním vhodných kontrol za tímto účelem a zajištěním, aby byly operace prováděné bez povolení ukončeny a účinně sankcionovány (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Irsko, EU:C:2005:250, body 116 a 117).
- 62 Kromě toho je třeba uvést, že režim povolení uvedený v článku 9 této směrnice má – jak vyplývá ze samotného znění tohoto ustanovení – umožnit správné použití článku 4 této směrnice, zejména zajištěním, aby operace odstraňování odpadů prováděné na základě těchto povolení splňovaly různé požadavky stanovené posledně uvedeným článkem (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Irsko, EU:C:2005:250, body 118 a 131).
- 63 Z toho plyne, že pouhé uzavření skládky nestačí ani ke splnění povinnosti vyplývající z článku 9 směrnice 75/442, stejně jako nestačí ke splnění povinností vyplývajících z článků 4 a 8 této směrnice.
- 64 Italská republika rovněž ve vztahu k porušení článku 9 směrnice 75/442, které je jí vytýkáno, v projednávané věci pouze tvrdí, že všechna místa skládek uvedená Komisí byla po uplynutí stanovené lhůty uzavřena. Tento členský stát mimoto ve svých spisech účastníka řízení uznává, že provozovatelé některých z těchto míst skládek neměli nikdy povolení ve smyslu tohoto článku. Z toho plyne, že ke dni uplynutí dodatečné lhůty ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku Italská republika stále nesplnila svou povinnost plynoucí z uvedeného článku, takže žalobní důvod Komise týkající se téhož článku musí být přijat.
- 65 Pokud jde na druhém místě o žalobní důvod týkající se porušení čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689, členské státy musí podle tohoto ustanovení přijmout nezbytná opatření vyžadující, aby v každé lokalitě, kde se provádí ukládání nebezpečných odpadů, byly odpady registrovány a identifikovány.
- 66 Ze samotného znění tohoto ustanovení vyplývá, že členské státy mají povinnost systematicky registrovat a identifikovat všechny nebezpečné odpady uložené na jejich území, aby tak v souladu s cílem uvedeným v šestém bodě odůvodnění dané směrnice zajistily, aby odstraňování nebezpečných odpadů a jejich využití bylo co nejúplněji monitorováno (rozsudek Komise v. Řecko, C-163/03, EU:C:2005:226, bod 63).
- 67 V projednávaném případě stačí konstatovat, že Italská republika netvrdila, a tím spíše neprokázala, že po uplynutí dodatečné lhůty ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku provedla úplnou registraci a identifikaci všech nebezpečných odpadů uložených na skládkách uvedených Komisí podle čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689. Italská republika proto k tomuto datu stále nezajistila splnění povinnosti plynoucí z tohoto ustanovení.
- 68 Pokud jde na třetím místě o žalobní důvod týkající se porušení čl. 14 písm. a) až c) směrnice 1999/31, je třeba připomenout, že členský stát tím, že povolí provozování skládky, aniž je plán úprav předtím předložen ke schválení příslušným orgánům a schválen, neplní povinnosti, které pro něj vyplývají z tohoto ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Slovensko, C-331/11, EU:C:2013:271, body 34 až 39).
- 69 V projednávaném případě je třeba uvést, že Italská republika v žádném případě netvrdí, že plány úprav ve smyslu článku 14 směrnice 1999/31 byly pro dotčená místa skládek předloženy příslušnému orgánu. Tento členský stát pouze uvádí, že všechny skládky uvedené v souvislosti s porušením tohoto článku byly po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku uzavřeny. Jak ovšem vyplývá ze spisů uvedeného členského státu, některé z uvedených skládek byly otevřeny bez povolení a žádné formální

opatření spočívající v jejich uzavření nebylo přijato. Za těchto podmínek je nutno konstatovat, že k tomuto datu Italská republika stále nesplnila ani povinnosti vyplývající z čl. 14 písm. a) až c) této směrnice.

- 70 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Italská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, která byla Komisí prodloužena, nepřijala všechna opatření, která vyplývají z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU.

K peněžitým sankcím

Argumentace účastnic řízení

- 71 Komise navrhuje, aby bylo uloženo zaplacení penále i paušální částky, neboť samotné uložení penále na základě článku 260 SFEU nestačí k tomu, aby členské státy přimělo, aby po zjištění nesplnění povinností na základě článku 258 SFEU neprodleně splnily své povinnosti.
- 72 Pokud jde o výši uvedeného penále a uvedené paušální částky, Komise vychází ze svého sdělení ze dne 13. prosince 2005, nadepsaného „Použití článku [260 SFEU]“ [SEC(2005) 1658], ve znění aktualizovaném sdělením Komise ze dne 31. srpna 2012, nadepsaným „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinností“ [C(2012) 6106 final].
- 73 V projednávaném případě má Komise za to, že penále ve výši 256 819,20 eura za den je přizpůsobené okolnostem. Tato výše je určena vynásobením základní paušální sazby ve výši 640 eur za den, koeficientu závažnosti 8 na stupnici od 1 do 20, koeficientu doby trvání 3 na stupnici od 1 do 3 a fixního faktoru, zvaného faktor „n“, který odráží platební schopnost Italské republiky a počet hlasů, které má posledně uvedená v Radě Evropské unie, tj. 16,72.
- 74 Pokud jde o závažnost protiprávního jednání, Komise zaprvé připomíná význam dotčených ustanovení, která představují základní nástroj pro účely ochrany lidského zdraví a životního prostředí. S ohledem na zvláštní význam článku 4 směrnice 75/442 (Komise v. Řecko, C-387/97, EU:C:2000:356) může mít skutečnost, že některá místa skládek jsou již v souladu s články 8 a 9 této směrnice, jen omezený dopad na sankci, kterou by měl Soudní dvůr uložit. Podle Komise je třeba rovněž připomenout, že Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) určil, že Italská republika „obecným a trvajícím způsobem“ neplnila své povinnosti.
- 75 Zadruhé Komise zdůrazňuje účinky protiprávního jednání na veřejné a soukromé zájmy, zejména zápach a hluk, které doprovází ukládání odpadů, znečištění okolního prostředí, rizika dopadů tohoto znečištění na lidské zdraví a zhoršení přírodní krajiny.
- 76 Komise zatřetí uvádí, že judikatura Soudního dvora v oblasti odstraňování odpadů je ustálená, a že porušená ustanovení mají tedy jasný a jednoznačný rozsah.
- 77 Začtvrté Komise poznamenává, že ačkoli se situace od zahájení řízení, kdy bylo napočítáno 5 301 protiprávních skládek, značně zlepšila, je třeba přihlédnout k tomu, že proti Italské republice byla vedena další řízení o nesplnění povinností týkající se jak nakládání s odpady tak jiných oblastí, z nichž některá vedla k vyhlášení rozsudků, kterými bylo určeno nesplnění povinností.
- 78 Pokud jde o dobu trvání protiprávního jednání, Komise připomíná, že mezi 26. dubnem 2007, kdy byl vyhlášen rozsudek Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), a 24. říjnem 2012, kdy se Komise rozhodla podat k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu, uplynulo 65 měsíců.

- 79 Komise navrhuje, aby se výše penále snižovala podle pokroku dosaženého Italskou republikou při plnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). Metoda výpočtu tohoto penále by spočívala v sečtení stávajících protiprávních míst skládek, přičemž místa skládek obsahující nebezpečný odpad by se počítala dvakrát, a poté ve vydělení částky penále takto získaným číslem. Výše penále by se tak snížila na základě každého místa skládky uvedeného do souladu s rozsudkem Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). S ohledem na neustálý vývoj situace protiprávních míst skládek v Itálii navrhuje Komise počítat penále pololetně.
- 80 Komise mimoto v odpověď na otázku, kterou Soudní dvůr položil na jednání ohledně účinnosti sestupného penále v kontextu značné rozdílnosti stanovisek účastnic řízení, uvedla, že se s Italskou republikou neshodují na tom, jaká opatření musí tento členský stát přijmout k dosažení souladu s článkem 4 směrnice 75/442. Za těchto podmínek je Komise přesvědčena, že za předpokladu, že by Soudní dvůr v rozsudku v projednávané věci potvrdil výklad Komise týkající se tohoto článku 4, Italská republika by respektovala rozsudek v projednávané věci a i nadále by jí poskytovala informace o opatřeních přijatých pro každé místo skládky.
- 81 Pokud jde o výši paušální částky, Komise navrhuje, aby byla určena na základě metody výpočtu, podle které je základní částka stanovená na 210 eur za den vynásobena nejprve koeficientem závažnosti 8 a faktorem „n“ 16,72, jejichž hodnoty jsou stejné jako hodnoty navržené pro výpočet penále, a poté počtem dní, během kterých trvalo nesplnění povinnosti. Výše paušální částky tak musí odpovídat výsledku součinu 28 089,60 eura a počtu dní, které uplynuly od data vyhlášení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) do data vyhlášení rozsudku v projednávané věci.
- 82 Italská republika uvádí, že uplatnění peněžitých sankcí by omezilo prostředky, které regiony a místní samosprávné celky přidělily na jejich environmentální řízení.
- 83 Pokud jde o závažnost protiprávního jednání, Italská republika tvrdí, že význam nesplnění povinnosti, které je jí vytýkáno, je zanedbatelný ve srovnání se závažností nesplnění povinnosti, které vedlo k přijetí rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). Vnitrostátní orgány mimoto nemají vliv na vytýkané nesplnění povinnosti, které vyplývá z faktické situace, jež je důsledkem minulých jednání, což prodlužuje lhůty nezbytné k uvedení dotyčných míst skládek do souladu s rozsudkem Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).
- 84 Pokud jde o dobu trvání protiprávního jednání, Italská republika uvádí, že všechna místa skládek, v jejichž případě je jí vytýkáno protiprávní provozování, již dlouhou dobu nejsou v provozu.
- 85 Italská republika na jednání vysvětlila, že se nechce vyjádřit k návrhu Komise uložit sestupné penále, jelikož zpochybňuje samotnou existenci vytýkaného nesplnění povinností.

Závěry Soudního dvora

Úvodní poznámky

- 86 Je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných zejména k předejití tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2014:316, bod 58 a citovaná judikatura).

K penále

- 87 Soudní dvůr shledal, že Italská republika nevyhověla ve stanovené lhůtě rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), a může tedy tomuto členskému státu uložit zaplacení penále, pokud neplnění povinností trvá až do posouzení skutkového stavu Soudním dvorem (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Španělsko, C-610/10, EU:C:2012:781, bod 96 a citovaná judikatura).
- 88 K určení, zda nesplnění povinnosti, které je Italské republice vytýkáno, trvalo až do tohoto posouzení, je třeba posoudit opatření, která byla podle tohoto členského státu přijata po uplynutí dodatečné lhůty ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku.
- 89 Komise na jednání vysvětlila, že na území 18 z 20 italských regionů existuje 200 míst skládek, která stále nejsou v souladu s relevantními ustanoveními. Konkrétně podle tohoto orgánu není 198 míst skládek dosud v souladu s článkem 4 směrnice 75/442, dvě z nich nejsou v souladu ani s články 8 a 9 této směrnice a čtrnáct z nich, jež obsahují nebezpečný odpad, není v souladu ani s čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689. Kromě toho již pouze pro dvě skládky nebyly v rozporu s čl. 14 písm. a) až c) směrnice 1999/31 přijaty plán úprav nebo opatření spočívající v konečném uzavření. Italská republika i nadále popírala jakékoli porušení těchto ustanovení, přičemž v podstatě zopakovala argumenty uvedené v žalobní odpovědi a duplice, tedy zejména argument, že článek 4 směrnice 75/442 nestanoví žádnou povinnost sanace protiprávních míst skládek, a argument, že všechna místa skládek uvedená Komisí již dlouhou dobu nejsou v provozu. Tento členský stát rovněž uvedl, že se mu nepodařilo najít jedno ze dvou míst skládek uvedených na základě článků 8 a 9 směrnice 75/442, a sice místo skládky Altamura Sgarrone nacházející se v oblasti Matera (Basilicate), neboť CFS toto místo skládky špatně identifikovala.
- 90 Jak bylo uvedeno v bodech 50 až 63 rozsudku v projednávané věci a na rozdíl od toho, co tvrdí Italská republika, je třeba v tomto ohledu nejprve připomenout, že ke splnění povinností vyplývajících z článků 4, 8 a 9 směrnice 75/442 nestačí zavřít všechna dotyčná místa skládek. Pokud jde konkrétně o místo skládky Altamura-Sgarrone, je třeba uvést, že Italská republika v dokumentech přiložených k její žalobní odpovědi poskytla informace o sanačních opatřeních naplánovaných pro toto místo skládky. Uvedený členský stát až v duplice poukázal na záměnu mezi tímto místem skládky a jiným místem skládky a kromě toho doplnil, že obec Altamura se nenachází v regionu Basilicata, nýbrž v regionu Puglia. Avšak i kdyby byly tyto údaje Italské republiky prokázány, nemohou zpochybnit trvání nesplnění povinnosti, neboť toto nesplnění povinnosti nespočívá v existenci určitého počtu míst skládek, která nebyla sanována, ale v obecném a trvajícím nesplnění povinností vyplývajících z výše uvedených ustanovení. Okolnosti diskuse mezi účastnicemi řízení před Soudním dvorem o této čistě skutkové otázce nemohou prokázat, že vytýkané nesplnění povinnosti bylo ukončeno.
- 91 Dále Komise ve své písemné odpovědi na otázky Soudního dvora i na jednání tvrdila, že Italská republika stále nezaregistrovala a neidentifikovala nebezpečný odpad nacházející se na čtrnácti místech skládek. Vzhledem k tomu, že neexistuje žádná skutečnost ve spise, která by umožnila dospět k závěru o existenci takového registru, je třeba konstatovat, že pokud jde o tato místa skládek, uvedený členský stát rovněž stále nesplnil povinnost vyplývající z čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689.
- 92 Konečně pokud jde o dvě skládky, o nichž bylo uvedeno, že stále nejsou v souladu s čl. 14 písm. a) až c) směrnice 1999/31, stačí poznamenat, že Italská republika neodkázala na předložení nebo schválení plánu úprav těchto skládek nebo konečné rozhodnutí o jejich uzavření.
- 93 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že řada míst skládek nacházejících se téměř ve všech italských regionech nebyla dosud uvedena do souladu s dotčenými ustanoveními, a že tudíž nesplnění povinnosti vytýkané Italské republice trvá až do posouzení skutkového stavu v dané věci Soudním dvorem.

- 94 Za těchto podmínek má Soudní dvůr za to, že uložení povinnosti Italské republiky zaplatit penále je vhodným finančním prostředkem, který ji má přimět k přijetí nezbytných opatření k ukončení zjištěného nesplnění povinnosti a ke splnění veškerých povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).
- 95 Pokud jde o výši a formu tohoto penále, podle ustálené judikatury musí Soudní dvůr při výkonu posuzovací pravomoci stanovit penále takovým způsobem, aby bylo přizpůsobené okolnostem a přiměřené zjištěnému nesplnění povinnosti, jakož i platební schopnosti dotyčného členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Lucembursko, C-576/11, EU:C:2013:773, bod 46 a citovaná judikatura). Soudní dvůr není vázán návrhy Komise ohledně penále, které jsou pouze užitečným referenčním základem. Stejně tak pokyny, které jsou obsaženy ve sděleních Komise, nejsou pro Soudní dvůr závazné, ale přispívají k zajištění transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně úkonů samotné Komise, když tento orgán předkládá návrhy Soudnímu dvoru (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2012:781, bod 116 a citovaná judikatura). V rámci řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU, které se týká nesplnění povinnosti členským státem, které přetrvává bez ohledu na skutečnost, že totéž nesplnění povinnosti již bylo určeno v prvním rozsudku vydaném podle článku 226 ES nebo článku 258 SFEU, musí mít Soudní dvůr možnost stanovit uložené penále ve výši a formě, které považuje za vhodné, aby přiměly tento členský stát k ukončení neplnění povinností vyplývajících z tohoto prvního rozsudku Soudního dvora.
- 96 Soudní dvůr již rozhodl, že taková sankce musí být stanovena v závislosti na stupni donucení nezbytném k tomu, aby členský stát, který nesplnil povinnost, přiměl vyhovět rozsudku o nesplnění povinnosti a změnit jeho chování za účelem ukončení vytýkaného protiprávního jednání (rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2012:781, bod 117 a citovaná judikatura).
- 97 V rámci posouzení prováděného Soudním dvorem jsou tedy kritérii, která musí být zohledněna k zajištění donucující povahy penále za účelem jednotného a účinného používání unijního práva, v zásadě doba trvání protiprávního jednání, stupeň jeho závažnosti a platební schopnost dotčeného členského státu. Při používání těchto kritérií musí Soudní dvůr přihlídnout zvláště k dopadům nevyhovění rozsudku na soukromé a veřejné zájmy, jakož i k naléhavosti, s níž je třeba přimět dotyčný členský stát k tomu, aby dostal svým povinnostem (rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2012:781, bod 119 a citovaná judikatura).
- 98 Pokud jde o závažnost protiprávního jednání, je třeba konstatovat, že povinnost odstraňovat odpady bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí je součástí samotných cílů politiky Evropské unie v oblasti životního prostředí, jak vyplývá z článku 191 SFEU. Zejména nedodržení povinností plynoucích z článku 4 směrnice 75/442 by ze samotné povahy těchto povinností mohlo přímo ohrozit lidské zdraví a poškodit životní prostředí, a musí být tedy považováno za obzvláště závažné (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Komise v. Řecko, EU:C:2000:356, bod 94).
- 99 Nesplnění povinnosti vyžadovat, aby v každé skládce nebezpečných odpadů byly tyto odpady registrovány a identifikovány, jež je stanovena v čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689, je třeba rovněž považovat za závažné, neboť splnění této povinnosti je nezbytnou podmínkou k tomu, aby byly zcela uskutečněny cíle uvedené v článku 4 směrnice 75/442 (obdobně viz rozsudek Komise v. Řecko, EU:C:2000:356, bod 95), zvláště když – jak poznamenává Komise – takové odpady zahrnují ze své povahy vyšší riziko pro lidské zdraví a životní prostředí.
- 100 Jak zdůrazňuje Komise, skutečnost, že se projednávaná věc vztahuje k nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku, jenž se týká obecné a trvající praxe, kromě toho směřuje ke zvýšení závažnosti dotčeného nesplnění povinnosti.
- 101 I když je pravda, že Italská republika učinila – jak sama tvrdí – od vydání rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) značný pokrok při snižování počtu míst skládek, která nejsou v souladu s příslušnými ustanoveními, nic to nemění na tom, že – jak uvádí Komise – pokroku zjištěného od uplynutí

dodatečné lhůty ke lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku bylo dosaženo velmi pomalu a že ještě stále existuje značný počet protiprávních míst skládek nacházejících se téměř ve všech italských regionech.

- 102 Pokud jde o dobu trvání protiprávního jednání, tato musí být hodnocena s ohledem na okamžik, ke kterému Soudní dvůr posuzuje skutkové okolnosti, a nikoliv na okamžik, kdy mu Komise věc předloží (rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2012:781, bod 120 a citovaná judikatura).
- 103 Jak vyplývá z bodů 90 až 93 rozsudku v projednávané věci, Italská republika nemohla v projednávaném případě prokázat, že nesplnění povinnosti určené v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) bylo skutečně ukončeno. Je tedy třeba mít za to, že toto nesplnění povinnosti trvá již více než sedm let, což představuje značně dlouhou dobu.
- 104 Co se týče platební schopnosti Italské republiky, Soudní dvůr již rozhodl, že je třeba zohlednit nedávný vývoj hrubého domácího produktu v členském státě, a to ke dni posouzení skutkového stavu Soudním dvorem (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Irsko, C-279/11, EU:C:2012:834, bod 78).
- 105 Za účelem určení formy penále uloženého podle čl. 260 odst. 2 SFEU přísluší Soudnímu dvoru zohlednit různé faktory spojené s povahou dotyčného nesplnění povinnosti i s okolnostmi dotčené věci. Jak je uvedeno v bodě 93 rozsudku v projednávané věci, forma penále i výše peněžitých sankcí jsou ponechány na volné úvaze Soudního dvora, který není v tomto ohledu nijak vázán návrhy Komise.
- 106 Pokud jde o návrh Komise uložit sestupné penále, je třeba uvést, že k zajištění úplného vyhovění rozsudku Soudního dvora je sice třeba požadovat penále v plném rozsahu až do doby, kdy členský stát přijme veškerá nezbytná opatření k ukončení zjištěného nesplnění povinnosti, avšak v některých konkrétních případech lze uvažovat o sankci zohledňující případný pokrok členského státu při plnění jeho povinností (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Španělsko, C-278/01, EU:C:2003:635, body 43 až 51; Komise v. Itálie, C-496/09, EU:C:2011:740, body 47 až 55, a Komise v. Belgie, C-533/11, EU:C:2013:659, body 73 a 74).
- 107 Za okolností projednávané věci, a zejména s ohledem na informace, které Soudnímu dvoru poskytly Italská republika a Komise, má Soudní dvůr za to, že je třeba stanovit sestupné penále. Je tedy nezbytné určit způsob výpočtu tohoto penále, jakož i periodicitu jeho platby.
- 108 Pokud jde o poslední uvedenou otázku, sestupné penále je třeba v souladu s návrhem Komise stanovit pololetně, aby tento orgán mohl pokrok při provádění opatření vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) posoudit z hlediska situace na konci dotyčného období (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie, EU:C:2011:740, bod 54).
- 109 Dále je třeba, jak navrhuje Komise, požadovat zaplacení penále, jehož výše je postupně snižována v závislosti na počtu míst skládek uvedených do souladu s rozsudkem Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), přičemž místa skládek obsahující nebezpečný odpad se počítají dvakrát (obdobně viz rozsudky Komise v. Španělsko, EU:C:2003:635, bod 50, a Komise v. Itálie, EU:C:2011:740, bod 52).
- 110 S ohledem na výše uvedené považuje Soudní dvůr při výkonu své posuzovací pravomoci za vhodné stanovit pololetní penále ve výši 42 800 000 eur, z něhož bude na konci daného pololetí odečtena částka úměrná počtu míst skládek uvedených do souladu s rozsudkem Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), přičemž místa skládek obsahující nebezpečný odpad se počítají dvakrát.
- 111 Pro účely výpočtu snížení penále splatného za každé uplynulé pololetí od data vyhlášení rozsudku v projednávané věci je Komise povinna zohlednit pouze důkazy o přijetí opatření nezbytných ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), které jí byly předloženy před koncem dotyčného pololetí.

112 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba Italské republice uložit, aby ode dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci až do splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) zaplatila Komisi na účet „Vlastní zdroje Evropské unie“ pololetní penále, které se v případě prvního pololetí následujícího po uvedeném vyhlášení vypočte na konci tohoto pololetí z počáteční částky stanovené na 42 800 000 eur, z níž bude odečtena částka 400 000 eur za každé místo skládky obsahující nebezpečný odpad, které bude uvedeno do souladu s daným rozsudkem, a částka 200 000 eur za každé jiné místo skládky, které bude uvedeno do souladu s uvedeným rozsudkem. Pro všechna následující pololetí bude penále dlužné za každé pololetí vypočítáno na konci daného pololetí z částky penále stanoveného pro předcházející pololetí, přičemž budou provedeny stejné odpočty v závislosti na uvedení míst skládek dotčených zjištěným nesplněním povinnosti do souladu s rozsudkem Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), k němuž došlo během dotčeného pololetí.

K paušální částce

113 Úvodem je třeba připomenout, že Soudní dvůr je při výkonu posuzovací pravomoci, která je mu v dané oblasti svěřena, oprávněn uložit současně penále a paušální částku (rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2012:781, bod 140 a citovaná judikatura).

114 Uložení povinnosti zaplatit paušální částku a stanovení případné výše této částky musejí v každém jednotlivém případě záviset na všech relevantních skutečnostech souvisejících jak s charakteristikami zjištěného nesplnění povinnosti, tak s přístupem členského státu, jehož se řízení zahájené na základě článku 260 SFEU týká. V této souvislosti je Soudní dvůr na základě tohoto ustanovení nadán širokou posuzovací pravomocí při rozhodování o uložení či neuložení takové sankce a při případném určení její výše (viz rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2014:316, bod 60 a citovaná judikatura).

115 V projednávaném sporu je třeba zohlednit veškeré právní a skutkové okolnosti, které vedly k zjištěnému nesplnění povinnosti, zejména vysoký počet míst skládek, která dosud nejsou v souladu s unijním právem. Jak mimoto uvádí generální advokátka v bodě 188 svého stanoviska, kromě projednávané věci, která navazuje na nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), bylo Soudnímu dvoru předloženo více než 20 věcí v oblasti odpadů, které vedly k určení, že tento členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva.

116 Takové opakované protiprávní jednání členského státu ve specifické oblasti unijní činnosti přitom ukazuje na to, že účinná prevence obdobného porušování unijního práva v budoucnu vyžaduje přijetí takového odrazujícího opatření, jakým je uložení povinnosti zaplatit paušální částku (viz rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2014:316, bod 78 a citovaná judikatura).

117 Za těchto okolností přísluší Soudnímu dvoru při výkonu jeho posuzovací pravomoci stanovit výši této paušální částky tak, aby byla jednak přizpůsobená okolnostem a jednak přiměřená protiprávnímu jednání (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Řecko, C-369/07, EU:C:2009:428, bod 146).

118 Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného protiprávního jednání a doba, po kterou toto protiprávní jednání trvalo od vyhlášení rozsudku, kterým bylo toto protiprávní jednání určeno (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie, EU:C:2011:740, bod 94), jakož i platební schopnost dotčeného členského státu (viz rozsudek Komise v. Španělsko, EU:C:2014:316, bod 80).

119 Pokud jde o tyto faktory, okolnosti, které je třeba zohlednit, vyplývají zejména z úvah obsažených v bodech 98 až 104 rozsudku v projednávané věci. V tomto ohledu je třeba zejména připomenout, že dotčené protiprávní jednání má obecnou a trvající povahu, že místa skládek, která jsou předmětem tohoto protiprávního jednání, se nacházejí téměř ve všech italských regionech a že některá z těchto míst skládek obsahují nebezpečné odpady, které představují vysoké riziko pro lidské zdraví a životní prostředí.

- 120 S ohledem na výše uvedené má Soudní dvůr za to, že okolnosti projednávaného případu budou správně zohledněny stanovením paušální částky, kterou musí Italská republika uhradit, ve výši 40 milionů eur.
- 121 V důsledku toho je třeba Italské republice uložit povinnost zaplatit Komisi na účet „Vlastní zdroje Evropské unie“ paušální částku ve výši 40 milionů eur.

K nákladům řízení

- 122 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala po Italské republice náhradu nákladů řízení a bylo zjištěno nesplnění povinnosti, je důvodné Italské republice uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Italská republika tím, že nepřijala všechna nezbytná opatření, která vyplývají z rozsudku Komise v. Itálie (C-135/05, EU:C:2007:250), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU.**
- 2) **Italské republice se ukládá povinnost, aby ode dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci až do splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) zaplatila Komisi na účet „Vlastní zdroje Evropské unie“ pololetní penále, které se v případě prvního pololetí následujícího po uvedeném vyhlášení vypočte na konci tohoto pololetí z počáteční částky stanovené na 42 800 000 eur, z níž bude odečtena částka 400 000 eur za každé místo skládky obsahující nebezpečný odpad, které bude uvedeno do souladu s daným rozsudkem, a částka 200 000 eur za každé jiné místo skládky, které bude uvedeno do souladu s uvedeným rozsudkem. Pro všechna následující pololetí bude penále dlužné za každé pololetí vypočítáno na konci daného pololetí z částky penále stanoveného pro předcházející pololetí, přičemž budou provedeny stejné odpočty v závislosti na uvedení míst skládek dotčených zjištěným nesplněním povinnosti do souladu s rozsudkem Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), k němuž došlo během dotčeného pololetí.**
- 3) **Italské republice se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi na účet „Vlastní zdroje Evropské unie“ paušální částku ve výši 40 milionů eur.**
- 4) **Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.