Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 4. september 2014[1]

Sag C-196/13

Europa-Kommissionen
mod
Den Italienske Republikog
Sag C-378/13
Europa-Kommissionen
mod

Den Hellenske Republik

»Traktatbrud — artikel 260 TEUF — manglende opfyldelse af Domstolens domme — domme Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250) og Kommissionen mod Grækenland (C-502/03, EU:C:2005:592) — affaldsret — ulovlige deponeringsanlæg — nedlukning — sanering — fornyet godkendelse i henhold til direktiv 99/31/EG — økonomiske sanktioner — idømmelse af en tvangsbøde og et engangsbeløb — nedsættelse af tvangsbøden ved delvis opfyldelse«

Indhold

I – Indledning . . . 3

II – Retsgrundlag . . . 4

A – Det gamle affaldsdirektiv . . . 4

B – Direktivet om farligt affald . . . 4

C – Det nye affaldsdirektiv . . . 5

D – Affaldsdeponeringsdirektivet . . . 5

III – Baggrunden for de to retssager . . . 6

A – Sagen Kommissionen mod Italien (C-196/13) . . . 6

B – Sagen Kommissionen mod Grækenland (C-378/13) . . . 7

1 — Originalsprog: tysk.

IV – Parternes påstande 7

V – Retlig vurdering 8

A – Indledende overvejelser 8

1. Opfyldelsespligtens fortsatte bestående 8

2. Det relevante tidspunkt for at vurdere opfyldelsen 10

B – Sagen mod Italien 10

1. Formaliteten 10

2. Opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) 10

a) Benyttelse af ulovlige deponeringsanlæg 11

i) Antallet af deponeringsanlæg, som fortsat benyttes 11

ii) Indførelse af supplerende bestemmelser og kontroller 12

b) Sanering af ulovlige deponeringsanlæg 13

i) Generelt om saneringspligten 13

ii) Artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald 14

iii) De berørte deponeringsanlæg 15

c) Manglende fornyet godkendelse af deponeringsanlæg, som fortsat er i drift, i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet 18

d) Mellemresultat 18

C – Sagen mod Grækenland 18

D – De økonomiske sanktioner 19

1. Tvangsbøden 20

a) Sag C-196/13, Kommissionen mod Italien 20

i) Spørgsmålet om, hvorvidt der fortsat foreligger tilsidesættelser 20

– De uomtvistede tilfælde 21

– De omtvistede tilfælde 21

– Mellemresultat 23

ii) Tvangsbødens form – fast eller degressiv? 23

iii) Grundsatsen 25

b) Sag C-378/13, Kommissionen mod Grækenland 28

i) Tvangsbødens grundbeløb 28

ii) Anerkendelse af nedlukning af deponeringsanlæg 29

iii) Mellemresultat 29

2. Det faste beløb 29

a) Sag C-196/13, Kommissionen mod Italien 30

b) Sag C-378/13, Kommissionen mod Grækenland 31

VI – Sagsomkostninger 31

VII – Forslag til afgørelse 32

I – **Indledning**

1. Der opstår lejlighedsvis vanskeligheder med anvendelsen af EU's affaldslovgivning. Det er sådanne vanskeligheder, der ligger til grund for denne sag. Kommissionen anlagde nemlig traktatbrudssøgsmål mod Grækenland og Italien på grund af et stort antal ulovlige affaldsdeponeringsanlæg, hvilket førte til domme Kommissionen mod Grækenland (C-502/03, EU:C:2005:592) og Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250). Kommissionen har nu henvendt sig til Domstolen igen, da den ikke mener, at de to domme er blevet opfyldt fuldt ud. Da de to sager delvis giver anledning til de samme spørgsmål, behandler jeg dem under ét i dette forslag til afgørelse.

2. Sagerne omhandler benyttelse af ulovlige deponeringsanlæg samt manglende sanering af nedlukkede ulovlige deponeringsanlæg. I den italienske sag gør der sig yderligere det forhold gældende, at nogle deponeringsanlæg indeholder farligt affald, som ikke er blevet identificeret og registreret, samt at der mangler fornyet godkendelse af nogle deponeringsanlæg i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet [2].

3. Det første problem er, hvilken lovgivning der finder anvendelse: Kan og skal de to domme fra 2005 og 2007 stadig opfyldes, selv om lovgivningen i mellemtiden er ændret?

4. De overtrædelser, der blev fastslået i dommene, vedrører nemlig det gamle affaldsdirektiv [3], for Italiens vedkommende også direktivet om farligt affald [4] og affaldsdeponeringsdirektivet. Det gamle affaldsdirektiv er imidlertid blevet ophævet i mellemtiden og erstattet af en konsolideret udgave uden indholdsmæssige ændringer [5]. Senere udstedte Unionen det nye affaldsdirektiv [6], som ophævede og erstattede det kodificerede affaldsdirektiv og direktivet om farligt affald. Derfor skal der tages stilling til, om de oprindelige overtrædelser fortsat kræver foranstaltninger i dag.

2 — Rådets direktiv 1999/31/EF af 26.4.1999 om deponering af affald (EFT L 182, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 (EUT L 284, s. 1).

3 — I de første retssager Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 (EFT L 78, s. 32).

4 — Rådets direktiv 91/689/EØF af 12.12.1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20).

5 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5.4.2006 om affald (EUT L 114, s. 9).

6 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19.11.2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312, s. 3).

5. Især den italienske sag giver desuden anledning til spørgsmål vedrørende genstanden for den første dom og dermed også vedrørende omfanget af pligten til at opfylde den. Domstolen konstaterede nemlig en generel og vedvarende tilsidesættelse[7] uden præcist at angive, hvilke tilfælde der er genstand for dommen. Det skal dermed præciseres, om og hvordan en sådan dom skal opfyldes i henhold til artikel 260 TEUF.

6. Andre spørgsmål vedrører den eventuelle pålæggelse af en tvangsbøde og/eller betaling af et fast beløb. Da de to sager omfatter et stort antal enkelttilfælde, skal det diskuteres, hvordan disse enkelttilfælde skal medregnes ved udmålingen, og hvilke følger en eventuel opfyldelse af dommene for så vidt angår en del af disse tilfælde skal have for tvangsbødens størrelse. Konkret er spørgsmålet, om der skal idømmes en degressiv tvangsbøde, hvor det beløb, der forfalder periodisk, skal nedsættes med et passende beløb, efterhånden som der opnås yderligere fremskridt med hensyn til opfyldelsen af dommene.

II – **Retsgrundlag**

A – *Det gamle affaldsdirektiv*

7. Det gamle affaldsdirektivs artikel 4 indeholder en forpligtelse til at beskytte menneskets sundhed og miljøet i forbindelse med håndtering af affald og til at forhindre ulovlig deponering af affald:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet [...]

[…]

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

8. Det gamle affaldsdirektivs artikel 8 forpligter medlemsstaterne til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B til dette direktiv, eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i direktivet.

9. Med henblik på gennemførelsen af bl.a. artikel 4 i direktiv 75/442 bestemmes det i det gamle affaldsdirektivs artikel 9, stk. 1, at ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald, skal indhente en tilladelse fra den kompetente myndighed, som det påhviler at gennemføre bestemmelserne i nævnte direktiv.

B – *Direktivet om farligt affald*

10. Artikel 2 i direktivet om farligt affald indeholder grundlæggende pligter i forbindelse med bortskaffelse af dette affald:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at kræve, at der på alle steder, hvor der deponeres (bortskaffes) farligt affald, foretages en registrering og identificering af dette affald.

7 — Dom Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 45).

[...]«

C – *Det nye affaldsdirektiv*

11. Affaldsdirektivet og direktivet om farligt affald blev ved artikel 41 i det nye affaldsdirektiv ophævet med virkning fra den 12. december 2010. I denne bestemmelse hedder det:

»Henvisninger til de ophævede direktiver betragtes som henvisninger til nærværende direktiv og skal læses i overensstemmelse med sammenligningstabellen i bilag V.«

12. Det gamle affaldsdirektivs artikel 4, 8 og 9 blev uden væsentlige ændringer erstattet af det nye affaldsdirektivs artikel 13 og artikel 36, stk. 1, artikel 15, stk. 1, samt artikel 23, stk. 1 og 2.

13. Den funktionelle ækvivalent til artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald er det nye affaldsdirektivs artikel 35, stk. 1 og 2:

»1. Anlæg og virksomheder som nævnt i artikel 23, stk. 1 (anlæg eller virksomheder, som påtænker at udføre affaldsbehandling), producenter af farligt affald og anlæg og virksomheder, der indsamler eller transporterer farligt affald som erhvervsmæssig aktivitet eller fungerer som forhandlere eller mæglere i forbindelse med farligt affald, fører et kronologisk register med angivelse af mængde, art og oprindelse samt, når det er relevant, bestemmelsessted, indsamlingshyppighed, transportmåde og påtænkt behandlingsmetode for affaldet og stiller på anmodning disse oplysninger til rådighed for de kompetente myndigheder.

2. Hvad angår farligt affald opbevares registret i mindst tre år; anlæg og virksomheder, der transporterer farligt affald, skal dog kun opbevare registret i mindst tolv måneder.

Dokumentation for, at håndteringen er udført, forelægges på anmodning af de kompetente myndigheder eller en tidligere indehaver.«

D – *Affaldsdeponeringsdirektivet*

14. I affaldsdeponeringsdirektivets artikel 14, litra a) til c), reguleres overførslen af bestående deponeringsanlæg til direktivets reguleringsramme:

»Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift på tidspunktet for dette direktivs gennemførelse, kun fortsætter driften, hvis nedennævnte skridt gennemføres [...]:

a) senest et år efter datoen i artikel 18, stk. 1, (dvs. senest den 16. juli 2002) skal operatøren af et deponeringsanlæg udarbejde en overgangsplan for anlægget, som forelægges de kompetente myndigheder til godkendelse, og som omfatter de i artikel 8 nævnte forhold samt eventuelle udbedrende foranstaltninger, som operatøren finder nødvendige for at opfylde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1

b) efter at have fået overgangsplanen forelagt træffer de kompetente myndigheder på grundlag af overgangsplanen og bestemmelserne i dette direktiv endelig afgørelse om, hvorvidt driften kan fortsætte. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at deponeringsanlæg, som ikke har fået tilladelse til fortsat drift i overensstemmelse med artikel 8, nedlukkes snarest muligt i overensstemmelse med artikel 7, litra g), og artikel 13

c) på grundlag af den godkendte overgangsplan giver de kompetente myndigheder tilladelse til det nødvendige arbejde og fastsætter en overgangsperiode til gennemførelse af planen. Alle bestående deponeringsanlæg skal overholde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1, senest otte år efter datoen i artikel 18, stk. 1.«

15. I henhold til affaldsdeponeringsdirektivets artikel 18, stk. 1, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest to år efter dets ikrafttræden (dvs. senest den 16.7.2001), og underretter straks Kommissionen herom.

III – **Baggrunden for de to retssager**

16. Dette forslag til afgørelse behandler to sager anlagt i medfør af artikel 260, stk. 2, TEUF mod Italien og Grækenland vedrørende opfyldelse af to tidligere domme for tilsidesættelse af EU's affaldslovgivning på grundlag af artikel 258 TEUF.

A – *Sagen Kommissionen mod Italien (C-196/13)*

17. Domstolen fastslog den 26. april 2007 i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 8 og 9 i det gamle affaldsdirektiv, i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald og i henhold til artikel 14, litra a)-c), i affaldsdeponeringsdirektivet, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger

— for at sikre, at affald nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, og for at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald

— for at enhver indehaver af affald overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, eller for selv at sørge for nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i affaldsdirektivet

— for at ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald, skal indhente en tilladelse fra den kompetente myndighed

— for at kræve, at der på alle deponeringsanlæg eller steder, hvor der deponeres farligt affald, foretages en registrering og identificering af dette affald, og

— for at operatøren af deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift den 16. juli 2001, inden den 16. juli 2002 udarbejder en overgangsplan for anlægget, som forelægges de kompetente myndigheder til godkendelse, og som omfatter oplysninger om de vilkår, der er knyttet til godkendelsen, samt eventuelle udbedrende foranstaltninger, som operatøren finder nødvendige, og for at de kompetente myndigheder efter at have fået overgangsplanen forelagt træffer endelig afgørelse om, hvorvidt driften kan fortsætte, idet de snarest muligt sørger for, at deponeringsanlæg, som ikke har fået tilladelse til fortsat drift, snarest muligt nedlukkes, eller idet de giver tilladelse til det nødvendige arbejde og fastsætter en overgangsperiode til gennemførelse af planen.

18. Efter indledende kontakter opfordrede Kommissionen den 1. februar 2008 Italien til at fremsætte bemærkninger til opfyldelsen af dommen. Efter yderligere korrespondance fremsatte Kommissionen med skrivelse af 26. juni 2009 en begrundet udtalelse over for Italien. Kommissionen forlængede den i udtalelsen fastsatte frist for at opfylde dommen til den 30. september 2009. Der fulgte yderligere meddelelser fra Italien, som Kommissionen imidlertid ikke fandt tilfredsstillende. Derfor anlagde Kommissionen den 16. april 2013 søgsmålet i sag C-196/13.

B – *Sagen Kommissionen mod Grækenland (C-378/13)*

19. Domstolen fastslog den 6. oktober 2005 i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet, idet den ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger til at sikre overholdelsen af dette direktivs artikel 4, 8 og 9.

20. Kommissionen og Grækenland har ført en intensiv dialog om opfyldelsen af denne dom. Den 29. oktober 2010 fremsatte Kommissionen en supplerende opfordring til at fremsætte bemærkninger over for Grækenland, hvori den fastsatte en sidste frist på to måneder for at opfylde dommen. Da Kommissionen heller ikke fandt de efterfølgende oplysninger fra Grækenland tilfredsstillende, anlagde den den 2. juli 2013 søgsmålet i sag C-378/13.

IV – **Parternes påstande**

21. I sag C-196/13 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har vedtaget alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde domm Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), hvorved det blev fastslået, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 4, 8, og 9 i affaldsdirektivet, artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald og artikel 14, litra a)-c), i affaldsdeponeringsdirektivet.

2) Den Italienske Republik tilpligtes at betale Kommissionen dagbøder a 256 819,2 EUR for den forsinkede opfyldelse af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) fra dagen for domsafsigelsen i den foreliggende sag, indtil den dag, hvor dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) opfyldes.

3) Den Italienske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb, som fastsættes ved at multiplicere et dagligt beløb på 28 089,60 EUR med antallet af dage for overtrædelsens forløb fra afsigelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), indtil den dag, hvor der afsiges dom i den foreliggende sag.

4) Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22. Den Italienske Republik har nedlagt påstand om, at søgsmålet afvises, subsidiært forkastes som absurd og under alle omstændigheder som ugrundet, og at der træffes afgørelse om sagens omkostninger i overensstemmelse hermed.

23. I sag C-378/13 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre Domstolens dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592).

2) Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen den foreslåede tvangsbøde på 71 193,60 EUR for hver dag, fuldbyrdelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) forsinkes, regnet fra den dag, hvor der afsiges dom i nærværende sag, indtil dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fuldbyrdes.

3) Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 7 786,80 EUR pr. dag fra afsigelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) til den dag, hvor der afsiges dom i nærværende sag, eller indtil dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fuldbyrdes, alt efter hvilken dato der indtræder først.

4) Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24. Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

1) Kommissionens søgsmål afvises i sin helhed.

2) Subsidiært afvises påstandene om pålæggelse af dagbøder og betaling af et fast beløb.

3) Subsidiært begrænses de af Kommissionen foreslåede dagbøder under hensyntagen til opfyldelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) til et absolut minimum og det faste beløb til det for Grækenland fastsatte minimum, dvs. til 2 181 000 EUR.

4) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25. Parterne har forhandlet skriftligt og fremsat bemærkninger under retsmødet den 3. juni 2014.

V – **Retlig vurdering**

26. Før jeg undersøger, om Italien (under B) og Grækenland (under C) har opfyldt de to domme, vil jeg først fremføre nogle indledende overvejelser, som har betydning for begge sager (under A). Efterfølgende vil jeg behandle de økonomiske sanktioner (under D).

A – *Indledende overvejelser*

27. Først vil jeg undersøge kriterierne for, om de omtvistede domme fortsat skal opfyldes (under 1), og efterfølgende skal det præciseres, hvordan det afgørende tidspunkt for at efterkomme opfyldelsesforpligtelsen skal fastsættes (under 2).

1. Opfyldelsespligtens fortsatte beståen

28. Først skal det afklares, om de to domme fortsat skal opfyldes. De relevante bestemmelser i affaldsdeponeringsdirektivet gælder ganske vist fortsat, men det gamle affaldsdirektiv og direktivet om farligt affald er siden blevet ophævet og erstattet af det nye affaldsdirektiv.

29. Forpligtelsen til at opfylde dommene kan imidlertid ikke være mere vidtrækkende end gyldigheden af de juridiske forpligtelser, som Domstolen har fastslået er tilsidesat. I modsat fald kunne pligten til at opfylde en dom i visse tilfælde sågar fremtvinge en yderligere tilsidesættelse af EU-retten. Dette illustreres af de to domme Kommissionen mod Sverige[8] vedrørende lagring af data. En fortsat opfyldelse af disse domme ville på grund af konstateringen af, at direktiv 2006/24[9] er ugyldigt[10], muligvis tilsidesætte artikel 15 i direktiv 2002/58[11] samt artikel 7 og 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

30. I en sag i medfør af artikel 258 TEUF har Kommissionen dog ifølge fast retspraksis adgang til at få en påstand om traktatbrud prøvet for så vidt angår forpligtelser, der er fastlagt i en – senere ændret eller ophævet – EU-retsakt, når disse fortsat består i henhold til nye bestemmelser[12]. Denne løsning er hensigtsmæssig, da det som regel må antages, at EU-lovgiver trods revisionen af visse direktiver ikke har ønsket at vanskeliggøre gennemførelsen af forpligtelser, som består uændret. Sådanne rent formelle ændringer af EU-retten berører nemlig ikke de konkrete mål for de pågældende direktiver, som ifølge artikel 288, stk. 3, TEUF er bindende for medlemsstaterne. Dette gælder så meget desto mere, når EU-lovgiver indføjer bestemmelser i de nye retsakter, ifølge hvilke henvisninger til de ophævede direktiver skal betragtes som henvisninger til det nye direktiv, og endda tilføjer sammenligningstabeller. Dette er netop sket i de nye direktiver om affald[13].

31. Tilsvarende har Domstolen tidligere fastslået, at ophævelsen af det gamle affaldsdirektiv ved det kodificerede affaldsdirektiv under den administrative procedure i et søgsmål i medfør af artikel 258 TEUF ikke havde indflydelse på det verserende traktatbrudssøgsmål. Det nye direktiv, som kodificerede affaldsdirektivet for at gøre det overskueligt og klart, gentager nemlig de relevante bestemmelser fra det gamle direktiv[14].

32. Domstolen har også tidligere støttet en dom i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF på denne tanke. Sagen om de irske septiktanke[15] handlede nemlig ligeledes om anvendelsen af artikel 4 og 8 i det gamle affaldsdirektiv, som allerede var blevet erstattet af det kodificerede affaldsdirektiv, da den første dom blev afsagt. Og allerede inden søgsmålet i medfør af artikel 260 TEUF blev iværksat, var det nye affaldsdirektiv trådt i stedet for det konsoliderede affaldsdirektiv. Alligevel idømte Domstolen – uden yderligere diskussion af den anvendelige lovgivning – en tvangsbøde og betaling af et fast beløb.

33. Derfor kan de tidligere affaldsretlige forpligtelser også fortsat opfyldes i den foreliggende sag, i det omfang de opretholdes i de gældende bestemmelser. Dette skal undersøges i det enkelte tilfælde.

8 — C-185/09, EU:C:2010:59 og C-270/11, EU:C:2013:339.

9 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15.3.2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT L 105, s. 54).

10 — Dom Digital Rights Ireland (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238).

11 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (EFT L 201, s. 37), senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25.11.2009 (EUT L 337, s. 11).

12 — Domme Kommissionen mod Italien (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, præmis 36, vedrørende affaldslovgivningen), Kommissionen mod Frankrig (C-492/08, EU:C:2010:348, præmis 31) og Kommissionen mod Polen (C-281/11, EU:C:2013:855, præmis 37).

13 — Se artikel 20 i det konsoliderede affaldsdirektiv og artikel 41 i det nye affaldsdirektiv.

14 — Domme Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, EU:C:2009:543, præmis 8).

15 — Dom Kommissionen mod Irland (C-374/11, EU:C:2012:827).

2. Det relevante tidspunkt for at vurdere opfyldelsen

34. Når det skal undersøges, om en dom er blevet opfyldt, er det afgørende tidspunkt for at vurdere, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til bestemmelsen[16]. Hvis traktatbrudssøgsmålet imidlertid er iværksat på grundlag af den tidligere gældende artikel 228, stk. 2, EF og før Lissabontraktatens ikrafttræden, dvs. før den 1. december 2009, og der er afgivet en begrundet udtalelse, er det afgørende tidspunkt for at vurdere et traktatbrud udløbet af den frist, der er fastsat i denne begrundede udtalelse[17].

B – *Sagen mod Italien*

1. Formaliteten

35. Italien gør ganske vist gældende, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, da Kommissionen ikke har afgivet en supplerende begrundet udtalelse. En supplerende udtalelse ville imidlertid kun have været nødvendig, hvis Kommissionen havde udvidet søgsmålet i forhold til den begrundede udtalelse[18]. En sådan udvidelse synes imidlertid ikke at foreligge. Hvis søgsmålet er i overensstemmelse med den fremsatte udtalelse, er der derimod ikke behov for en supplerende udtalelse. Dette anbringende fra Italiens side må derfor afvises.

36. Italien gør endvidere gældende, at en skrivelse fra generaldirektøren for Generaldirektoratet for Miljø af 14. juni 2011 har skabt en berettiget forventning om en anden afgrænsning af sagens genstand.

37. Det er en forudsætning for at fastslå, at der foreligger tilsidesættelse af princippet om berettiget forventning, at forvaltningen har afgivet konkrete løfter.[19] Præcise, ubetingede og samstemmende løfter fra kompetent og pålidelig side er løfter, som kan vække sådanne forventninger[20].

38. Italien har imidlertid ikke angivet, hvilke konkrete løfter der skulle fremgå af denne skrivelse. Derfor må dette anbringende ligeledes afvises.

2. Opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250)

39. Over for Italien fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse på grund af en utilstrækkelig opfyldelse af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Den heri fastsatte frist forlængede Kommissionen til den 30. september 2009. Derfor skal det først undersøges, om Italien på dette tidspunkt havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at opfylde dommen.

40. I den nævnte dom fastslog Domstolen, at Italien havde tilsidesat det gamle affaldsdirektivs artikel 4, 8 og 9, artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald og affaldsdeponeringsdirektivets artikel 14, litra a)-c).

16 — Dom Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 67) og Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik (C-241/11, EU:C:2013:423, præmis 23).

17 — Dom Kommissionen mod Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316, præmis 36).

18 — Jf. domme Kommissionen mod Tyskland (C-191/95, EU:C:1998:441, præmis 55), Kommissionen mod Spanien (C-186/06, EU:C:2007:813, præmis 15) og Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-530/11, EU:C:2014:67, præmis 39).

19 — Domme Belgien og Forum 187 mod Kommissionen (C-182/03 og C-217/03, EU:C:2006:416, præmis 147), Masdar (UK) mod Kommissionen (C-47/07 P, EU:C:2008:726, præmis 81) og Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen (C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 63).

20 — Domme Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen (C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 63) og AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 72).

41. Da den forlængede frist i den begrundede udtalelse udløb den 30. september 2009, var det gamle affaldsdirektiv blevet erstattet af det konsoliderede affaldsdirektiv, men fristen for at gennemføre det nye affaldsdirektiv var endnu ikke udløbet. Da det konsoliderede direktiv ikke indeholdt nogen indholdsmæssige ændringer, skulle Italien den 30. september 2009 fortsat opfylde dommen.

42. Med hensyn til at identificere opfyldelsespligterne er konklusionen i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) kun til meget begrænset hjælp, da den nøjes med at gengive teksten i de tilsidesatte bestemmelser. Den skal imidlertid fortolkes i lyset af præmisserne[21]. Herudfra kan der identificeres tre typer af tilsidesættelser, nemlig

— benyttelse af ulovlige affaldsdeponeringsanlæg, delvis med deponering af farligt affald

— manglende sanering af lukkede, ulovlige affaldsdeponeringsanlæg, som delvis indeholder farligt affald, og

— manglende fornyet godkendelse af deponeringsanlæg, som fortsat er i drift, i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet.

a) Benyttelse af ulovlige deponeringsanlæg

43. Kommissionen gør gældende, at Italien fortsat benytter ulovlige deponeringsanlæg, og at Italien bør indføre supplerende bestemmelser og kontroller for fremover at forhindre sådanne forsømmelser.

44. Domstolen fastslog i præmis 39, 42 og 43 i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), at Italien tilsidesatte det gamle affaldsdirektivs artikel 4 og 9 samt artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald ved at benytte deponeringsanlæg, som ikke opfyldte kravene i disse bestemmelser. Ifølge dommen var der på hele det italienske område et anseeligt antal deponeringsanlæg, hvis operatører ikke havde sikret nyttiggørelsen eller bortskaffelsen på en måde, så menneskets sundhed ikke blev bragt i fare, og uden at der blev anvendt fremgangsmåder eller metoder, som kunne skade miljøet. Der var tillige et betragteligt antal anlæg, hvor der foretoges ukontrolleret bortskaffelse af affald[22]. Desuden var mange deponeringsanlæg i drift, som ikke havde indhentet tilladelse fra kompetente myndigheder[23]. Og endelig fastslog Domstolen, at der i Italien fandtes mindst 700 ulovlige deponeringsanlæg, som indeholdt farligt affald, og som ikke var underlagt nogen kontrolforanstaltning[24].

i) Antallet af deponeringsanlæg, som fortsat benyttes

45. Kommissionen gjorde ganske vist i første omgang gældende, at der ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist fandtes mindst 422 ulovlige deponeringsanlæg, men på grundlag af oplysningerne i svarskriftet nedsatte den i sin replik denne påstand til 37 deponeringsanlæg, hvis lukning ikke var dokumenteret før fristens udløb. På grundlag af oplysningerne i sagsøgtes duplik gjorde Kommissionen til sidst kun benyttelsen af to ulovlige deponeringsanlæg gældende.

46. Det drejer sig om et »vildt« deponeringsanlæg, Matera/Altamura Sgarrone på grænsen mellem Apulien og Basilicata, og om et tidligere kommunalt deponeringsanlæg, Reggio Calabria/Malderiti i Calabrien.

21 — Domme Bosch (135/77, EU:C:1978:75, præmis 4), Kommissionen mod Luxembourg (C-526/08, EU:C:2010:379, præmis 29) og Kommissionen mod Tyskland (C-95/12, EU:C:2013:676, præmis 40).

22 — Jf. præmis 39.

23 — Jf. præmis 42.

24 — Jf. præmis 43.

47. Italien havde ganske vist anført disse deponeringsanlæg på listerne i sit svarskrift[25] uden angivelse af et tidspunkt for lukningen og sågar markeret planlagte saneringsforanstaltninger for anlæggene. I sin duplik[26] oplyste Italien imidlertid, at der i området for det angivelige deponeringsanlæg Matera/Altamura Sgarrone ifølge nyere undersøgelser på stedet ikke kunne findes noget tidligere deponeringsanlæg. Og med hensyn til det angivelige deponeringsanlæg Reggio Calabria/Malderiti meddelte Italien, at der tidligere faktisk var blevet deponeret affald på stedet, men at dette for længst var blevet fjernet.

48. Dette anbringende er imidlertid uden betydning for undersøgelsen af, om der ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist reelt stadig blev benyttet ulovlige deponeringsanlæg. For det første udelukker de nye oplysninger ikke, at deponeringsanlæggene stadig blev benyttet på daværende tidspunkt. Og for det andet nægter Italien udtrykkeligt at tage stilling til, om dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) var opfyldt på dette tidspunkt[27]. Dermed har Italien også undladt at bestride, at disse deponeringsanlæg blev benyttet ved fristens udløb.

49. Hvad angår deponeringsanlæggene Matera/Altamura Sgarrone og Reggio Calabria/Malderiti må påstanden om fortsat benyttelse af ulovlige deponeringsanlæg ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist derfor tages til følge.

ii) Indførelse af supplerende bestemmelser og kontroller

50. Kommissionen kritiserer imidlertid også i denne forbindelse, at Italien hverken har skærpet sine bestemmelser for at forhindre ulovlig deponering af affald eller har styrket sit affaldsovervågningssystem tilstrækkeligt, selv om de italienske myndigheder i mellemtiden havde meddelt, at de relevante reformer med henblik på opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) ville blive gennemført.

51. Til støtte for dette klagepunkt kan det anføres, at det i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) blev fastslået, at Italien generelt og vedvarende havde tilsidesat de affaldsretlige bestemmelser[28]. Det er nærliggende at imødegå en sådan tilsidesættelse med generelle tiltag af lovgivningsmæssig eller systematisk art. De kunne bidrage til at hindre, at der i fremtiden opstår nye ulovlige deponeringsanlæg.

52. Domstolen har imidlertid ikke fastslået, at tilsidesættelsen gør det nødvendigt at udstede sådanne foranstaltninger. Kommissionen fremlægger da heller ingen holdepunkter for dette.

53. Det forhold, at de italienske myndigheder muligvis forbigående har givet udtryk for den opfattelse, at der var behov for yderligere bestemmelser og systematiske kontrolforanstaltninger, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at dokumentere, at sådanne foranstaltninger er nødvendige for at opfylde dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Dette gælder så meget desto mere, som Italien i den foreliggende sag har anført, at disse planer ikke havde til formål at efterkomme opfyldelsespligten.

54. Tværtimod kan det ikke udelukkes – som det ligeledes er anført af Italien – at en konsekvent anvendelse af de eksisterende bestemmelser i sig selv er tilstrækkeligt til fremover at forhindre, at affald bliver deponeret på diverse ulovlige deponeringsanlæg. Det taler også for denne antagelse, at det i den foreliggende sag ikke er blevet gjort gældende, at der i mellemtiden er opstået nye ulovlige deponeringsanlæg.

25 — Bilag 2 til svarskriftet, punkt 34 og 74.

26 — Jf. punkt 14.

27 — Jf. punkt 8 i svarskriftet.

28 — Jf. præmis 45.

55. Isolerede enkeltstående tilfælde – f.eks. på baggrund af kriminelle aktiviteter – vil derimod næppe med sikkerhed kunne forhindres, heller ikke med strenge regler og effektive kontrolsystemer. De ville være af en anden kvalitet end den generelle og vedvarende tilsidesættelse, som blev fastslået i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250).

56. Denne del af søgsmålet bør derfor afvises.

b) Sanering af ulovlige deponeringsanlæg

57. Den anden tilsidesættelse, som Kommissionen har gjort gældende, er den manglende sanering af lukkede, ulovlige deponeringsanlæg, som til dels indeholder farligt affald. Kommissionen har anført, at der ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist fortsat var 422 deponeringsanlæg, som krævede sanering.

58. Dette klagepunkt giver anledning til nogle vanskelige spørgsmål. Som det første skal det afklares, om dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) medfører en forpligtelse til at sanere nedlukkede ulovlige deponeringsanlæg [under i)], og hvilken betydning direktivet om farligt affald har i denne forbindelse [under ii)]. Efterfølgende skal det drøftes, hvilke deponeringsanlæg der er omfattet af pligten til at opfylde dommen [under iii)].

i) Generelt om saneringspligten

59. Italien bestrider, at dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) overhovedet kræver, at lukkede ulovlige deponeringsanlæg skal saneres.

60. Det taler for dette synspunkt, at dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) hverken i konklusionen eller i præmisserne udtrykkeligt fastslår, at manglende sanering af ulovlige deponeringsanlæg er en del af de konstaterede tilsidesættelser. Dommen dokumenterer imidlertid, at Kommissionen i sit anbringende også påtalte, at ulovlige deponeringsanlæg hidtil ikke var blevet saneret[29]. Og Domstolen afviste ikke dette anbringende, men gav Kommissionen medhold i det hele.

61. Desuden var det ifølge præmis 41 i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) for så vidt angår klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af artikel 8 i affaldsdirektivet godtgjort, at de italienske myndigheder ikke havde sikret, at indehavere af affald i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 75/442 enten selv havde bortskaffet eller nyttiggjort affaldet eller havde overladt affaldet til en indsamler eller en virksomhed, som varetager disse opgaver. Når man læser de nævnte dokumenter[30], viser det sig, at Domstolen dokumenterer denne konstatering med, at visse deponeringsanlæg i regionerne Umbrien og Apulien endnu ikke var blevet saneret.

62. Domstolen havde allerede tidligere fastslået, at det gamle affaldsdirektivs artikel 8 indeholdt en sådan pligt til at sanere ulovlige deponeringsanlæg. For den for en ulovlig losseplads ansvarlige person bliver, når han dér modtager affald, indehaver af dette affald. Medlemsstaten er derfor i henhold til den nævnte bestemmelse forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger over for ham med henblik på, at dette affald overlades til en privat eller offentlig indsamler, når den ansvarlige person ikke er i stand til at sikre affaldets nyttiggørelse eller bortskaffelse[31].

29 — Jf. navnlig præmis 10 og 12.

30 — S. 412-422 i bilagene til Italiens duplik i sag C-135/05.

31 — Domme Kommissionen mod Italien (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, præmis 108), Kommissionen mod Italien (C-383/02, EU:C:2004:501, præmis 40, 42 og 44), Kommissionen mod Italien (C-447/03, EU:C:2004:751, præmis 27, 28 og 30), Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 181) og Kommissionen mod Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, præmis 54 og 55).

63. Den konstaterede tilsidesættelse af det gamle affaldsdirektivs artikel 8 ligger følgelig bl.a. deri, at ulovlige deponeringsanlæg endnu ikke var blevet saneret.

64. Kommissionen gør ganske vist gældende, at en tilsidesættelse af det gamle affaldsdirektivs artikel 8 kun er på tale for så vidt angår de to deponeringsanlæg, hvis nedlukning er omtvistet[32]. Når man ser på Kommissionens anbringende i den samlede sammenhæng, bliver det imidlertid tydeligt, at den heller ikke i øvrigt har opgivet sit søgsmål for så vidt angår tilsidesættelsen af artikel 8 ved den hidtil manglende sanering af ulovlige deponeringsanlæg. Denne sanering kræver den nemlig fortsat udtrykkeligt og umisforståeligt af Italien. Anerkendelsen af opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) for så vidt angår artikel 8 og 9 vedrører derfor kun tilsidesættelsen af disse bestemmelser, idet Italien ikke har forhindret ulovlige deponeringsanlæg og benyttelsen af disse i tilstrækkeligt omfang.

65. Derudover følger forpligtelsen til at sanere ulovlige deponeringsanlæg i henhold til nogle domme, som kun foreligger på fransk og processproget, også af det gamle affaldsdirektivs artikel 4, stk. 1, der ifølge Kommissionen ligeledes er tilsidesat. Dette har Domstolen i første omgang fastslået for tilfælde, hvor det var konstateret, at ulovligt deponeret affald skadede miljøet[33], hvilket netop skal forhindres i henhold til artikel 4, stk. 1. Senere har Domstolen støttet sig på den betragtning, at deponering af affald på et (ulovligt) deponeringsanlæg i sig selv skader miljøet[34]. Derfor er det kun konsekvent, at det for at opfylde kravene i artikel 4, stk. 1, ikke er tilstrækkeligt at lukke et ulovligt deponeringsanlæg eller at dække ulovligt deponeret affald med jord og brokker[35]. Som det korrekt anføres af Kommissionen, skal det tværtimod i det mindste undersøges, om et lukket ulovligt deponeringsanlæg skader miljøet eller menneskets sundhed. Er dette tilfældet, skal det saneres.

66. Det må således fastholdes, at tilsidesættelsen af det gamle affaldsdirektivs artikel 4, stk. 1 og 8, som blev fastslået i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), medfører en forpligtelse til at undersøge, om det er nødvendigt at sanere ulovlige deponeringsanlæg og i givet fald at sanere dem.

67. Det er i overensstemmelse med denne konklusion, at Italien allerede i sag C-135/05, men også i den foreliggende sag, løbende har givet oplysninger om sanering af deponeringsanlæg. Denne medlemsstat kan derfor ikke hævde, at den ikke var bekendt med, at den foreliggende sag også omfattede sanering af deponeringsanlæg.

ii) Artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald

68. Det fastslås i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), at Italien har tilsidesat artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald, og dermed suppleres saneringspligten med specifikke pligter for så vidt angår farligt affald.

69. I denne forbindelse må det først påpeges, at affaldsdirektivets grundlæggende affaldsretlige pligter – herunder saneringspligten – ikke ændres med direktivet om farligt affald, men i henhold til sidstnævnte direktivs artikel 1, stk. 2, også gælder for farligt affald. Derfor skal også ulovlige deponeringsanlæg, som indeholder farligt affald, saneres i henhold til affaldsdirektivet.

70. Direktivet om farligt affald kan imidlertid indebære mere vidtgående forpligtelser. Det forlanges således i artikel 2, stk. 1, at farligt affald skal identificeres og registreres.

32 — Jf. ovenfor, punkt 46-49.

33 — Domme Kommissionen mod Italien (C-383/02, EU:C:2004:501, præmis 32 og 36) og Kommissionen mod Italien (C-447/03, EU:C:2004:751, præmis 19-24).

34 — Domme Kommissionen mod Spanien (C-361/05, EU:C:2007:298, præmis 20) og Kommissionen mod Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, præmis 37).

35 — Dom Kommissionen mod Spanien (C-361/05, EU:C:2007:298, præmis 24 og 26), præciseret i dom Kommissionen mod Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, præmis 37).

71. Hvis identificering og registrering af farligt affald ikke er sket i forbindelse med en ulovlig deponering, må dette ske efterfølgende i forbindelse med saneringen. Typisk er i det mindste identificeringen sågar en forudsætning for den egentlige sanering for at opnå pålidelige holdepunkter for, hvordan der skal saneres, og for at forhindre, at der i forbindelse med saneringen opstår yderligere risici for miljøet og for menneskets sundhed.

iii) De berørte deponeringsanlæg

72. Parterne er endvidere uenige om, hvilke deponeringsanlæg der er genstand for saneringspligten. Dette vedrører principielt spørgsmålet om, hvorvidt tilsidesættelsens omfang er beskrevet tilstrækkeligt præcist i dommen til at gøre en opfyldelse i henhold til artikel 260 TEUF mulig. Dommen indeholder nemlig hverken i konklusionen eller i præmisserne en liste over de deponeringsanlæg, som skal saneres.

73. En sådan liste ville højst kunne rekonstrueres indirekte på grundlag af sagsakterne i sag C-135/05. I denne forbindelse ville de deponeringsanlæg, som Kommissionen har betegnet direkte eller indirekte, være relevante. For de fleste regioners vedkommende ville det dreje sig om rapporten fra den italienske skov- og naturstyrelse af 22. oktober 2002, som Kommissionen støttede sit søgsmål på. Den nævnte rapport indeholdt en opgørelse over de ulovlige deponeringsanlæg i skov- og bjergområder i de italienske regioner med almindelig status, dvs. samtlige italienske regioner bortset fra Aosta-dalen, Friuli-Venezia Giulia, Sardinien, Sicilien, Trentino-Alto Adige.

74. En rekonstrueret liste ville dog efter al sandsynlighed ikke indeholde alle de deponeringsanlæg, som Kommissionen forlanger saneret i den foreliggende sag. Italien har nemlig efter anmodning fra Domstolen fremlagt en liste på over 71 deponeringsanlæg, som Kommissionen havde medtaget på sin liste, men som ikke havde været omfattet af sag C-135/05.

75. Kommissionen har ikke gjort gældende, at disse deponeringsanlæg skulle være nævnt i sag C-135/05. Kommissionen har kun udtalt sig konkret om de to deponeringsanlæg, hvis eksistens er omtvistet[36]. Det fremgår imidlertid uden tvivl af Kommissionens anbringender, at den fastholder, at også de øvrige 69 deponeringsanlæg skal saneres. 44 af disse deponeringsanlæg befinder sig i de regioner, som den italienske skov- og naturstyrelse har undersøgt; de øvrige 25 befinder sig i regioner, hvor skov- og naturstyrelsen ikke har kompetence, de fleste på Sicilien og Sardinien. Det er derfor tvivlsomt, om især de sidstnævnte deponeringsanlæg er blevet nævnt af Kommissionen i sag C-135/05.

76. Domstolens konstateringer i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) fokuserer netop ikke på, om og hvordan bestemte deponeringsanlæg er blevet udpeget i denne sag. Italien havde nemlig allerede i sag C-135/05 forgæves gjort gældende, at det af Kommissionen påståede traktatbrud var vagt og ubestemt. Domstolen fremhævede imidlertid, at en administrativ praksis kan være genstand for et traktatbrudssøgsmål, når en medlemsstat gentagne gange og over længere tid har tilsidesat forpligtelser, som påhviler den i henhold til EU-retten[37]. Derfor fastslog Domstolen i præmis 45 i dommen udtrykkeligt, at Italien generelt og vedvarende havde tilsidesat de affaldsretlige pligter. Og Domstolen begrundede ikke de forskellige tilsidesættelser med en omfattende analyse af de anførte tilfælde, men nøjedes med som eksempel at henvise til situationen i bestemte regioner[38].

36 — Jf. ovenfor, punkt 46.

37 — Jf. præmis 18-22 i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250)

38 — Jf. præmis 32 samt 39-44.

77. Når Domstolen i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) fastslår, at Italien har tilsidesat EU-retten, navnlig affaldsdirektivets artikel 4 og 8 samt artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald, er dette derfor videre end de særlige tilfælde, som Domstolen nævner[39]. Det skal snarere opfattes som en konstatering af, at Italien gennem længere tid på hele sit område har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sanere ulovlige deponeringsanlæg, dvs. til at bortskaffe det ulovligt deponerede affald korrekt i henhold til de nævnte bestemmelser. Roden til denne tilsidesættelse ligger i, at Italien ikke i tilstrækkelig grad har bestræbt sig på at forhindre benyttelsen af ulovlige deponeringsanlæg.

78. Det er imidlertid tvivlsomt, om en sådan konstatering af en generel og vedvarende tilsidesættelse, som ikke er begrænset til de særlige tilfælde, som Domstolen har anført (som eksempler), forpligter en medlemsstat til at gennemføre foranstaltninger i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, som kan håndhæves i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF.

79. Hvis anvendelsen af artikel 260 TEUF skulle kræve samme grad af bestemthed som et tvangsfuldbyrdelsesgrundlag, så ville det vel være udelukket at håndhæve dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) for så vidt angår saneringen af deponeringsanlæg. For retsakter, der indebærer en forpligtelse for andre end stater til at betale en pengeydelse i henhold til EØF-traktatens artikel 192 og 187 (efter ændringen nu artikel 280 TEUF og 299 TEUF), har Domstolen sågar trods muligheden for omregning udelukket, at de kunne lyde på de dengang eksisterende europæiske regningsenheder, da de kun kan opfyldes i en national valuta[40]. Når imidlertid hverken dommen eller sagens akter i sag C-135/05 entydigt betegner, hvilke konkrete deponeringsanlæg der skal saneres, ville en fuldbyrdelse synes at være udelukket.

80. Man kan imidlertid ikke stille lignende krav til artikel 260 TEUF[41]. Dette følger allerede af, at de domme, der skal opfyldes i henhold til artikel 258 TEUF, kun er af konstaterende natur. Bortset fra spørgsmålet om sagens omkostninger indeholder de derfor netop ingen konkrete foranstaltninger, som en medlemsstat skal gennemføre for at bringe en konstateret tilsidesættelse af EU-retten til ophør. Tværtimod giver disse domme som regel medlemsstaterne et stort spillerum i forbindelse med opfyldelsen af dommen.

81. Målestokken bør derfor snarere være princippet om retfærdig rettergang, som må komme sagens parter i procedurer ved Unionens retsinstanser til gode, uanset vedkommendes retlige status[42]. For at opfylde de krav, der er forbundet med retten til en retfærdig rettergang, er det væsentligt, at parterne har kendskab til og kontradiktorisk kan diskutere såvel de faktiske som de retlige forhold, der er afgørende for udfaldet af proceduren[43]. Derfor skal enhver retsafgørelse være begrundet, således at det bliver gjort muligt for sagsøgte at forstå, hvorfor han er blevet dømt[44]. Omfanget af begrundelsespligten kan imidlertid være forskelligt afhængig af arten af den omhandlede retsafgørelse, og dette omfang skal vurderes under hensyn til den pågældende procedure som helhed og på grundlag af samtlige foreliggende relevante omstændigheder og garantier i forbindelse med retsafgørelsen[45].

82. Til dels knyttes kravene til begrundelsen sammen med muligheden for at tage retslige skridt til prøvelse af en afgørelse, hvilket ikke er relevant i traktatbrudssøgsmål[46]. Men også i traktatbrudssøgsmål skal en dom i det mindste være tilstrækkeligt klar til, at den berørte medlemsstat kan se, hvilke tilsidesættelser den skal bringe til ophør for at opfylde dommen. Den skal også være i stand til at forsvare sin opfyldelse over for Kommissionen.

39 — Jf. dom Kommissionen mod Tyskland (C-160/08, EU:C:2010:230, præmis 110).

40 — Dom Société anonyme Générale sucrière mod Kommissionen m.fl. (41/73, 43/73 og 44/73, EU:C:1977:41, præmis 14 og 15).

41 — Jf. dom Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, navnlig præmis 91).

42 — Se i denne retning dom Kommissionen mod Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 53).

43 — Dom Kommissionen mod Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 56).

44 — Dom Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, præmis 53).

45 — Dom Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, præmis 60).

46 — Illustrativt dom Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, præmis 53 og 60).

83. Kravene til dommens bestemthed kan imidlertid ikke føre til, at konstatering af en generel og vedvarende praksis betyder, at der ikke kræves opfyldelse. Ellers ville sådanne konstateringer, som Domstolen i fast retspraksis anerkender er mulige[47], miste deres virkning i praksis. De ville blot være rent konstaterende.

84. Nødvendigheden af sådanne mere abstrakte konstateringer uden konkret omtale af alle de berørte særlige tilfælde er i øvrigt en følge af den pågældende medlemsstats adfærd. Den tolererer nemlig i første omgang en generel og vedvarende tilsidesættelse af EU-retten og giver efterfølgende – under tilsidesættelse af sin pligt til loyalt samarbejde – ikke Kommissionen fuldstændige og præcise oplysninger om omfanget af tilsidesættelserne under den administrative procedure for det første traktatbrudssøgsmål. Hvis man trods dette forlangte af Kommissionen, at den uden selv at have beføjelse til at gennemføre efterforskninger præcist skulle specificere tilsidesættelsen af EU-retten for senere at kunne opnå, at denne tilsidesættelse bringes til ophør, ville det give medlemsstaten mulighed for at drage yderligere fordel af sin tilsidesættelse af EU-retten.

85. Endelig har Domstolen tidligere i mindst en lignende sag anvendt den dagældende artikel 228 EF (nu efter ændring artikel 260 TEUF). Dommen mod Frankrig på grund af utilstrækkelig kontrol af fiskeriaktiviteter drejede sig nemlig om en vedvarende, strukturelt utilstrækkelig anvendelse af EU-retten[48], hvor det ikke var konkret fastlagt, hvordan den skulle bringes til ophør.

86. Følgelig må det være tilstrækkeligt, hvis medlemsstaten på grundlag af dommen – eventuelt efter en fortolkning af denne i henhold til statuttens artikel 43 – kan udlede de nødvendige opfyldelsesforanstaltninger.

87. Dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) opfylder disse krav for så vidt angår pligten til at sanere deponeringsanlæg. Som det allerede er påvist[49], kunne Italien som part i sagen udlede af dommen og sagens akter, at den omfattede sanering af lukkede ulovlige deponeringsanlæg. De omtalte deponeringsanlæg måtte være de deponeringsanlæg, som Italien tidligere – under tilsidesættelse af det gamle affaldsdirektivs artikel 4, 8 og 9 og delvis også af artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald – i en generel og vedvarende praksis ikke havde forhindret anvendelsen af. Når det er nødvendigt at sanere disse deponeringsanlæg, er det nemlig en konsekvens af denne benyttelse[50].

88. Italien har også hele tiden været bevidst om omfanget af denne forpligtelse. Allerede under sag C-135/05 og senere under den administrative procedure i den foreliggende sag har denne medlemsstat derfor identificeret nedlukkede deponeringsanlæg, som endnu ikke er saneret.

47 — Jf. f.eks. dommene Kommissionen mod Frankrig (21/84, EU:C:1985:184, præmis 13), Kommissionen mod Tyskland (C-387/99, EU:C:2004:235, præmis 42), Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 28) og Kommissionen mod Tyskland (C-160/08, EU:C:2010:230, præmis 106).

48 — Dom Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, navnlig præmis 52 og 60).

49 — Jf. ovenfor, punkt 76 og 77.

50 — Det er ikke nødvendigt at afgøre, om Kommissionen sågar på nuværende tidspunkt kunne nævne yderligere deponeringsanlæg eller i fremtiden kunne anlægge en ny sag i henhold til artikel 260 TEUF på grund af hidtil ukendte ulovlige deponeringsanlæg. Sådanne yderligere deponeringsanlæg kunne imidlertid højst være omfattet af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), hvis de er et resultat af den i denne dom konstaterede generelle og vedvarende praksis med at benytte ulovlige deponeringsanlæg. Nye, isolerede særlige tilfælde, som er opstået trods en principielt rimelig gennemførelse af affaldsretten og en tilstrækkelig infrastruktur, kan derimod optræde overalt og ville ikke være udtryk for den generelle og vedvarende tilsidesættelse af EU-retten, som dommen påtalte.

89. Navnlig fremgår det af Italiens meddelelser til Kommissionen, at der ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse den 30. september 2009 var mellem 368[51] og 422[52] ulovlige deponeringsanlæg, som endnu ikke var saneret. Mindst 15[53], og muligvis 23[54], af disse deponeringsanlæg indeholdt ifølge Italiens oplysninger under den administrative procedure farligt affald. Dermed var dommen endnu ikke opfyldt på dette tidspunkt for så vidt angår saneringen af deponeringsanlæg. Dette er tilstrækkeligt til at begrunde en ny domfældelse i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF.

c) Manglende fornyet godkendelse af deponeringsanlæg, som fortsat er i drift, i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet

90. I dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) fastslog Domstolen desuden, at Italien havde tilsidesat affaldsdeponeringsdirektivets artikel 14, litra a)-c). I denne bestemmelse reguleres betingelserne for fortsat drift af deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift på tidspunktet for dette direktivs gennemførelse, dvs. den 16. juli 2001.

91. I henhold til affaldsdeponeringsdirektivets artikel 14, litra a), skal operatøren af et deponeringsanlæg senest den 16. juli 2002 udarbejde en overgangsplan for anlægget, som forelægges de kompetente myndigheder til godkendelse. I litra b) fastsættes det, at myndigheden på dette grundlag træffer endelig afgørelse om, hvorvidt driften kan fortsætte. I henhold til litra c) giver de kompetente myndigheder tilladelse til det nødvendige arbejde og fastsætter en overgangsperiode til gennemførelse af planen senest den 16. juli 2009.

92. Ifølge Kommissionens oplysninger, som ikke bestrides, berørte dette ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse mindst 93 deponeringsanlæg. Det drejede sig om 69 deponeringsanlæg, som Italien havde meddelt Kommissionen i svaret på den begrundede udtalelse, og yderligere 24 deponeringsanlæg i regionen Apulien, som Italien først senere underrettede Kommissionen om. Også hvad dette angår var dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) således ikke opfyldt ved fristens udløb.

d) Mellemresultat

93. Den Italienske Republik har følgelig tilsidesat sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivets artikel 4, 8 og 9, artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald og affaldsdeponeringsdirektivets artikel 14 samt artikel 260, stk. 1, TEUF, ved ikke senest den 30. september 2009, hvor den af Europa-Kommissionen fastsatte frist i den begrundede udtalelse udløb, at have vedtaget alle nødvendige foranstaltninger til at opfylde dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250).

C – *Sagen mod Grækenland*

94. Genstanden for sagen mod Grækenland er mere snævert afgrænset end genstanden i sagen mod Italien. I dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fastslog Domstolen kun, at Grækenland havde tilsidesat det gamle affaldsdirektivs artikel 4, 8 og 9.

95. Parterne er enige om, at denne tilsidesættelse både vedrører benyttelse af ulovlige deponeringsanlæg og saneringen af disse.

51 — Meddelelse af 30.10.2009.
52 — Meddelelse af 1.10.2009.
53 — Meddelelse af 1.10.2009.
54 — Meddelelse af 30.10.2009.

96. Det afgørende tidspunkt fremgår af den supplerende opfordring til at fremsætte bemærkninger af 29. oktober 2010, hvor Kommissionen fastsatte en frist til den 29. december 2010.

97. Da gennemførelsesfristen for det nye affaldsdirektiv var udløbet den 12. december 2010, er det afgørende kriterium for, om forpligtelsen til at opfylde dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fortsat består, om det gamle affaldsdirektivs artikel 4, 8 og 9 videreføres i det nye direktiv.

98. Dette sker i princippet ved artikel 13, artikel 36, stk. 1, artikel 15, stk. 1, samt artikel 23 i det nye affaldsdirektiv, som kun indeholder uvæsentlige ændringer.

99. Der rokkes heller ikke grundlæggende ved saneringspligten ved det nye affaldsdirektivs artikel 2, stk. 1, litra b). Med denne bestemmelse suppleres affaldsretten således, at arealer (in situ), herunder ikke opgravet forurenet jord, er undtaget fra affaldsdirektivets anvendelsesområde. Ulovligt deponeret affald er imidlertid hverken arealer eller befinder sig in situ, dvs. på sin oprindelige placering[55]. I modsat ville døren være åbnet på vid gab for at omgå affaldslovgivningen ved ulovlig deponering af affald. Det kan derfor fortsat være nødvendigt i henhold til affaldsretten at fjerne dette affald.

100. Derfor skulle dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fortsat opfyldes ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist.

101. Det fremgår ikke klart af parternes anbringender, i hvilket omfang dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) var opfyldt den 29. december 2010. Grækenland oplyste imidlertid 6 måneder senere, at 82 ulovlige deponeringsanlæg fortsat blev benyttet, og at 596 nedlukkede deponeringsanlæg manglede at blive saneret.

102. Den Hellenske Republik har følgelig tilsidesat sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivets artikel 4, 8 og 9 samt artikel 260, stk. 1, TEUF ved ikke senest den 29. december 2010, hvor den af Europa-Kommissionen fastsatte frist i den supplerende opfordring til at fremsætte bemærkninger udløb, at have vedtaget alle nødvendige foranstaltninger til at opfylde dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592).

D – *De økonomiske sanktioner*

103. Det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner for at sikre opfyldelse hurtigst muligt af den dom, som tidligere har fastslået et traktatbrud, og at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten[56].

104. Kommissionens påstand binder i denne forbindelse ikke Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i denne institutions handlinger[57].

55 — Jf. afgørelse fra Verwaltungsgericht Aachen af 16.7.2009 (9 L 153/09, Juris, præmis 17-21).

56 — Dom Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 36).

57 — Domme Kommissionen mod Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 34), Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 112), Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 37) og Kommissionen mod Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 64).

1. Tvangsbøden

105. Pålæggelsen af en tvangsbøde i henhold til artikel 260 TEUF er i princippet kun begrundet, såfremt der fortsat foreligger et traktatbrud på grund af, at den foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt[58].

106. De hidtidige konstateringer af, at dommene ikke var tilstrækkeligt opfyldt ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist, er derfor ikke i sig selv tilstrækkeligt til at begrunde pålæggelsen af tvangsbøder. Tværtimod skal det også undersøges, om dommene fortsat krævede yderligere opfyldelse på tidspunktet for Domstolens afgørelse.

107. Også hvad dette angår, er det en forudsætning for, at tilsidesættelsen af traktatens bestemmelser fortsat består, at de tilsidesatte bestemmelser i det væsentlige blev videreført på tidspunktet for Domstolens afgørelse, trods de ændringer af affaldslovgivningen, der var foretaget i mellemtiden.

108. For sagen mod Grækenland medfører dette ingen ændringer, da det nye affaldsdirektiv allerede fandt anvendelse, da den ovenfor beskrevne undersøgelse af dommens opfyldelse ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist blev gennemført[59].

109. I den mere bredt anlagte sag mod Italien har det imidlertid hidtil kun været det konsoliderede affaldsdirektiv, der skulle tages hensyn til[60]. Det følger imidlertid af indlæggene i den græske sag, at det nye affaldsdirektiv ikke stiller spørgsmålstegn ved den saneringspligt, som kan udledes af det gamle affaldsdirektiv. Og det nye affaldsdirektivs artikel 35 viderefører forpligtelsen i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald, idet det forlanges, at anlæg og virksomheder som nævnt i artikel 23, dvs. bl.a. operatører af deponeringsanlæg, fører et kronologisk register med angivelse af mængde, art og oprindelse for farligt affald. Også denne forpligtelse kan dermed fortsat håndhæves.

a) Sag C-196/13, Kommissionen mod Italien

110. For at træffe afgørelse om pålæggelse af en tvangsbøde mod Italien må det først undersøges, i hvilket omfang tilsidesættelserne fortsat vedvarer ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist. Efterfølgende skal dens form fastsættes, navnlig spørgsmålet om, om den skal pålægges i form af et fast beløb eller et degressivt beløb i forhold til opfyldelsen, dens grundbeløb samt forudsætningerne for, at den bortfalder.

i) Spørgsmålet om, hvorvidt der fortsat foreligger tilsidesættelser

111. For langt størstedelens vedkommende var der på tidspunktet for retsmødet ikke uenighed om, at tilsidesættelserne fortsat bestod, men to tilfælde, hvor Italien i sin duplik fremfører nyere oplysninger, kræver en yderligere drøftelse.

58 — Domme Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 27), Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 59), Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 42), Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 96) og Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 43).

59 — Jf. ovenfor, punkt 97 ff.

60 — Jf. ovenfor, punkt 41.

– De uomtvistede tilfælde

112. Italien har ganske vist gjort yderligere fremskridt i forhold til udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Alligevel mangler der efter samstemmende oplysninger fortsat sanering af 196 deponeringsanlæg, dvs. de 218 deponeringsanlæg, som er nævnt i søgsmålet, minus 20 deponeringsanlæg, hvis sanering Kommissionen i mellemtiden har godkendt[61], og to deponeringsanlæg, som behandles nedenfor. 13 af disse 196 deponeringsanlæg indeholder ifølge Kommissionens oplysninger, som ikke bestrides, farligt affald[62]. Der var i retsmødet også enighed om, at der i dag kun er to deponeringsanlæg, som kræver fornyet godkendelse i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet.

– De omtvistede tilfælde

113. Tilfældene med det »vilde« deponeringsanlæg, Matera/Altamura Sgarrone på grænsen mellem Apulien og Basilicata, og om det tidligere kommunale deponeringsanlæg, Reggio Calabria/Malderiti i Calabrien, kræver imidlertid en nærmere drøftelse.

114. Som allerede anført[63] havde Italien ganske vist anført disse deponeringsanlæg på listerne i sit svarskrift[64] uden angivelse af et tidspunkt for lukningen og sågar markeret planlagte saneringsforanstaltninger for anlæggene. I sin duplik[65] oplyste Italien imidlertid, at der i Matera/Altamura Sgarrone ifølge nyere undersøgelser på stedet ikke kunne findes noget tidligere deponeringsanlæg. Og med hensyn til det angivelige deponeringsanlæg Reggio Calabria/Malderiti meddelte Italien, at der tidligere faktisk var blevet deponeret affald på stedet, men at dette for længst var blevet fjernet.

Spørgsmålet om den fortsatte benyttelse af ulovlige deponeringsanlæg

115. Kommissionen foreholder ganske vist Italien, at ulovlige deponeringsanlæg på disse to lokaliteter fortsat benyttes, men Italien gjorde allerede i sin replik gældende, at der på dette tidspunkt ikke var nogen af de ulovlige deponeringsanlæg, som er omfattet af den foreliggende sag, der fortsat var i brug.

116. Derfor må Kommissionen føre bevis for, at disse anlæg benyttes. Den har gjort gældende, at Italien ikke har oplyst noget tidspunkt for lukningen.

117. Den manglende oplysning af et tidspunkt for lukningen beviser imidlertid ikke, at der fortsat benyttes ulovlige deponeringsanlæg på de to lokaliteter.

118. Da Kommissionen ikke har fremlagt yderligere beviser for benyttelsen af ulovlige deponeringsanlæg i Matera/Altamura Sgarrone og Reggio Calabria/Malderiti, bør Italien frifindes på dette punkt.

Om behovet for sanering af de to deponeringsanlæg

119. Imidlertid omhandler tvisten vedrørende disse to tilfælde også pligten til at sanere deponeringsanlæg.

61 — Jf. punkt 8 i Kommissionens svar af 13.5.2014 på Domstolens forespørgsel.

62 — Calabrien: Firmo/Sciolle; Emilia Romagna: S. Giovanni in Persiceto/V. Samoggia 26 (sito Razzaboni); Latium: Riano/Piana Perina; Ligurien: Careare/Premara Paleta, La Spezia/Pitelli – discarica Ruffino Pitelli, La Spezia/Pitelli IPODEC samt Lerici/Pertusola; Lombardiet: Mantova/Valdaro; Zanica/Ex cava Cuter; Marken: Ascoli Piceno/SGL Carbon; Piemonte: Serravalle Scrivia/La Luminosa; Umbrien: Gualdo Tadino/Vigna Vecchia; Sicilien: Priolo Gargallo/Penisola Magnisi.

63 — Jf. ovenfor, punkt 46-49.

64 — Bilag 2 til svarskriftet, nr. 34 og 74.

65 — Jf. punkt 14.

120. Italien har i sit svarskrift og under den administrative procedure indrømmet, at der i Matera/Altamura Sgarrone og Reggio Calabria/Malderiti findes tidligere ulovlige deponeringsanlæg, som kræver sanering. Det nye italienske anbringende går derimod ud på, at disse to tilfælde fejlagtigt var kommet på listen over saneringskrævende, tidligere ulovlige deponeringsanlæg. Der er altså tale om en ændring af forsvaret.

121. Ifølge procesreglementets artikel 127, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

122. Italien støtter sig på sådanne faktiske omstændigheder. Erkendelsen af, at de to deponeringsanlæg faktisk var uretmæssigt opført på listen over deponeringsanlæg, som skulle saneres, er baseret på kontroller på stedet, som er gennemført *efter* indgivelsen af svarskriftet[66].

123. Disse nye oplysninger er ganske vist i sidste ende et udtryk for, at Italien har forsømt at opklare sagen fuldstændigt i rette tid, hvilket navnlig kræves i henhold til pligten til loyalt samarbejde med Kommissionen. Procesreglementets artikel 127, stk. 1, udelukker imidlertid ikke ændring af anbringender alene af den grund, at de nye faktiske omstændigheder burde have været kendt tidligere.

124. Det er også hensigtsmæssigt at udvise en sådan storsindet holdning til nye anbringender, i det mindste i den foreliggende sag. Hvis Domstolen uden at tage hensyn til det nye anbringende dømte Italien for disse to tilfælde, ville det i praksis blive meget vanskeligt at opfylde dommen på dette punkt. Hvordan skulle Italien dokumentere, at disse angivelige deponeringsanlæg var blevet saneret, hvis de faktisk ikke (længere) eksisterede?

125. Derfor kan dette nye anbringende antages til realitetsbehandling.

126. I duplikken anføres nye beviser – eller i det mindste en ekstra bevismulighed – nemlig resultatet af de nyere kontroller på stedet. Ifølge procesreglementets artikel 128, stk. 1, kan parterne på dette tidspunkt fremlægge eller anføre yderligere beviser til støtte for deres anbringender, hvis de begrunder, hvorfor beviserne først påberåbes på dette tidspunkt. Også denne forudsætning er opfyldt, da årsagen til forsinkelsen er, at disse oplysninger først er blevet bekendt ved nyere kontroller.

127. Kommissionen kan være blevet overrasket af dette anbringende, men den kunne frit have anmodet Domstolen om en rimelig frist til at gennemføre egne undersøgelser.

128. Italiens nye anbringende er således også begrundet.

129. Ganske vist forekommer det italienske anbringende ved første øjekast lidet overbevisende på grund af den modstrid med det tidligere anbringende, som også fremhæves af Kommissionen, især hvad angår de planlagte saneringsforanstaltninger. Man ville jo forvente, at der kun planlægges saneringsforanstaltninger, hvis der faktisk eksisterer deponeringsanlæg, som skal saneres.

130. På den anden side fremgår det ikke, hvorfor Italien på dette tidspunkt bevidst skulle give Domstolen og Kommissionen urigtige oplysninger om to ud af næsten 200 tilfælde, som formentligt relativt let ville kunne tilbagevises. Man ville f.eks. med en meget beskeden indsats kunne vurdere satellitbilleder af det pågældende område, og en inspektion på stedet ville heller ikke kræve nogen uoverkommelig indsats. Kommissionen har imidlertid ikke fremskaffet en sådan dokumentation for at tilbagevise Italiens nye anbringende.

66 — På dette punkt adskiller dette anbringende sig fra et anbringende, som blev afvist af Domstolen i dom Kommissionen mod Malta (C-351/09, EU:C:2010:815, præmis 23 og 24), og som forelå allerede før indgivelsen af svarskriftet.

131. Derudover forekommer det ikke at være udelukket, at en medlemsstat, som skal behandle tilsidesættelser af EU's affaldslovgivning for flere hundrede ulovlige deponeringsanlæg, registrerer et vist antal tilfælde forkert og først relativt sent opdager disse fejl. Derfor har Kommissionen under den administrative procedure, især i forbindelse med besvarelsen af den begrundede udtalelse, accepteret oplysninger om sådanne fejlagtige registreringer og accepteret, at de blev slettet af fortegnelserne.

132. Derfor er det ikke tilstrækkeligt til at afvise Italiens anbringende, at Kommissionen henviser til, at det er i strid med tidligere oplysninger.

133. Da det i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål er Kommissionen, som skal dokumentere, at den påståede tilsidesættelse af traktaten foreligger[67], og da den ikke har fremlagt yderligere argumenter i denne forbindelse, kan det således ikke fastslås, at der i Matera/Altamura Sgarrone og Reggio Calabria/Malderiti findes saneringskrævende, tidligere ulovlige deponeringsanlæg.

134. I sag C-196/13 må Italien således frifindes for Kommissionens påstande på dette punkt.

– Mellemresultat

135. Da væsentlige dele af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) imidlertid trods disse to særlige tilfælde fortsat ikke var fuldstændigt opfyldt på tidspunktet for retsmødet, udgør pålæggelsen af en tvangsbøde et passende økonomisk middel med henblik på at tilskynde Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe det konstaterede traktatbrud til ophør og til at opfylde dommen fuldt ud[68].

ii) Tvangsbødens form – fast eller degressiv?

136. Hvad tvangsbødens form angår er spørgsmålet, om den periodiske tvangsbøde skal pålægges i form af betaling af et fast beløb, som Den Italienske Republik skal betale, indtil den har opfyldt dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) fuldt ud. Alternativet er det degressive beløb, som Kommissionen har foreslået, og som nedsættes i forhold til den fortsatte opfyldelse af dommen.

137. Det taler til fordel for et fast beløb, at Domstolen i den dom, som skal opfyldes, ikke fastslog, at der var tale om en samling af enkeltstående tilsidesættelser, men en generel og vedvarende tilsidesættelse. Til en enkeltstående tilsidesættelse ville svare en enkelt, fast tvangsbøde.

138. Heroverfor kan det imidlertid indvendes, at denne tilsidesættelse udgøres af forskellige enkeltstående sager, som hver især kræver individuelle foranstaltninger for at opfylde dommen. Der kan foretages en grov inddeling allerede på det grundlag, at tilsidesættelsen af affaldsdirektivets artikel 4 og 8 og artikel 2, stk. 1, i direktivet om farligt affald på den ene side kræver sanering af nedlukkede deponeringsanlæg, mens tilsidesættelsen af affaldsdeponeringsdirektivets artikel 14 på den anden side kræver fornyet godkendelse i henhold til dette direktiv af deponeringsanlæg, som fortsat er i drift. For begge tilfældes vedkommende kræver hvert enkelt berørt deponeringsanlæg individuelle foranstaltninger. Allerede ud fra denne strukturering af opfyldelsespligten er det nærliggende at fastsætte et beløb, som nedsættes i takt med den fortsatte opfyldelse[69].

67 — Dom Kommissionen mod Italien (C-179/06, Altamura, EU:C:2007:578, præmis 37).

68 — Jf. dom Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 45), Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 114) og Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 45).

69 — Jf. dom Kommissionen mod Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635, præmis 50), Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, navnlig præmis 51) og Kommissionen mod Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 73) samt generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Kommissionen mod Grækenland (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, punkt 104).

139. Vigtigere er det imidlertid, at kun den sidstnævnte metode kan sikre, at den pålagte tvangsbøde står i forhold til den fortsat ikke fuldstændige opfyldelse af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Et fast beløb, som svarer til status for opfyldelsen på tidspunktet for beløbets fastsættelse, ville nemlig ikke længere være rimeligt i forhold til de særlige forhold i sagen efter yderligere italienske fremskridt med opfyldelsen og ville derfor være uforholdsmæssigt i forhold til den konstaterede tilsidesættelse[70]. Proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes handlinger – herunder Domstolens – ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål[71].

140. Af denne grund har Domstolen tidligere i tre domme om tilsidesættelser med en lignende struktur pålagt degressive tvangsbøder. Disse sager handlede om kvaliteten af et stort antal badevandsområder[72], tilbagesøgning af et større antal støttetildelinger[73] og tilslutning af borgere til rensningsanlæg[74].

141. I den seneste sag af denne art pålagde Domstolen imidlertid en fast tvangsbøde, selv om der var tale om en tilsidesættelse af lignende struktur, som vedrørte opførelse af flere rensningsanlæg, og om en tilsvarende anmodning[75] fra Kommissionens side[76].

142. Dette tilfælde markerer imidlertid ikke nogen grundlæggende ændring af praksis med at pålægge en degressiv tvangsbøde, når det er hensigtsmæssigt, idet Domstolen ikke giver nogen begrundelse for at fravige den tidligere retspraksis. Dette ville have været påkrævet, ikke kun på grund af Kommissionens anmodning, men også fordi Domstolen blot en måned tidligere pålagde en degressiv tvangsbøde[77]. Den seneste dom kan derfor højst bero på en uudtalt vægtning af særlige forhold i den pågældende sag.

143. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ses der i det foreliggende tilfælde derimod ikke at foreligge omstændigheder, som gør det påkrævet at pålægge en fast tvangsbøde, som ikke nedsættes i takt med den videre opfyldelse.

144. Særligt er der ikke tale om eventuelle mangler i Italiens samarbejde med Kommissionen, som giver anledning til at pålægge tvangsbøden som et fast beløb. Ganske vist har de oplysninger, som Italien har fremsendt, delvis været ufuldstændige eller modsigende. Ved pålæggelsen af det faste beløb tager Domstolen dog regelmæssigt hensyn til sådanne tilsidesættelser af pligten til loyalt samarbejde, idet den tager den pågældende medlemsstats holdning med i betragtning[78].

70 — Jf. dom Kommissionen mod Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635, præmis 48 og 49) og Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 49).

71 — Domme Jippes m.fl. (C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 81), S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430, præmis 41) samt Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 45).

72 — Dom Kommissionen mod Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635).

73 — Dom Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740).

74 — Dom Kommissionen mod Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659).

75 — Dom Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 48-50). Derimod vedrørte den i den senere dom Kommissionen mod Portugal (C-76/13, EU:2014:2029, præmis 74) afviste anmodning fra den berørte medlemsstat en tilsidesættelse, som ikke kunne opdeles.

76 — Dom Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 54).

77 — Dom Kommissionen mod Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659).

78 — Domme Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 62), Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 141) og Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 58).

145. Derimod ville manglende samarbejde i fasen for tvangsbødens anvendelse automatisk have negative følger for medlemsstaten. Sanering eller fornyet godkendelse af et deponeringsanlæg kan nemlig først anerkendes, når medlemsstaten har fremsendt alle de oplysninger, som er nødvendige for at kontrollere et sådant anbringende[79]. Hvis den fremsender oplysningerne ufuldstændigt og/eller for sent, vil tvangsbøden derfor skulle betales i længere tid end nødvendigt.

146. Derfor bør tvangsbøden pålægges som degressiv.

147. Som Kommissionen foreslår, bør nedsættelsen tage højde for, at de forskellige deltilsidesættelser har forskellig kvalitet, dvs. især risiciene for miljøet. Risikoen er mindst for de 183 saneringskrævende ulovlige deponeringsanlæg uden farligt affald. De bør medregnes med en faktor 1. De to deponeringsanlæg, som kræver fornyet godkendelse, er forbundet med større risici, da der er tale om større anlæg, som er i drift, selv om det i det mindste er uklart, om affaldsdeponeringsdirektivet er fuldt ud overholdt. De bør medregnes med en faktor 2. Den største risiko foreligger i forbindelse med de 13 saneringskrævende, lukkede ulovlige deponeringsanlæg, som indeholder farligt affald, da dette affald udgør særligt alvorlige miljørisici. Disse deponeringsanlæg bør derfor medregnes med en faktor 3. Når man multiplicerer antallet af deponeringsanlæg i hver af disse grupper med de tilsvarende faktorer og lægger resultaterne sammen, får man en sum på 226.

iii) Grundsatsen

148. Når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne. De grundkriterier, der skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af fællesskabsretten, er således i princippet overtrædelsens varighed, dens grad af grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser[80].

149. Kommissionen har gjort gældende, at den daglige tvangsbøde skal beregnes ved, at grundsatsen for tvangsbøden, som er identisk for alle medlemsstater og udgør 640 EUR om dagen, multipliceres med en koefficient på 8, der afspejler overtrædelsens karakter (fastsat på en skala fra 1-20), og en koefficient, der afspejler dens varighed, i dette tilfælde 3 (på en skala fra 1-3), samt en faktor »n«, som afspejler Italiens betalingsevne, nemlig 16,72. Ved anvendelse af denne metode når man frem til et beløb på 256 819,20 EUR pr. dag.

150. Dette forslag er ganske vist et godt udgangspunkt, men det kræver en nærmere drøftelse.

151. For det første bør man ved beregningen af tvangsbøden anvende de ajourførte data, som Kommissionen har fastlagt ved sin meddelelse af 21. november 2013[81]. Der skal nemlig tages hensyn til nævnte medlemsstats betalingsevne hvad denne medlemsstats inflation og BNP angår, således som denne fremstår ud fra de seneste økonomiske oplysninger, som er forelagt Domstolen til vurdering[82]. På dette grundlag er grundsatsen 650 EUR og betalingsevnefaktoren »n« 16,57.

79 — Se i denne retning dom Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 50-55).

80 — Domme Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 114 og 115), Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 56 og 57), Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 118 og 119) og Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 46 og 47).

81 — C(2013) 8101 final, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/c_2013_8101_en.pdf

82 — Jf. domme Kommissionen mod Grækenland (C-407/09, EU:C:2011:196, præmis 42), Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 131) og Kommissionen mod Irland (C-279/11, EU:C:2012:834, præmis 78).

152. Overtrædelsens varighed skal ifølge fast retspraksis vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen [83].

153. Da Den Italienske Republik som konstateret i punkt 112 i nærværende forslag til afgørelse faktisk har indrømmet, at den ikke har bragt tilsidesættelsen af forpligtelsen til at opfylde dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) til ophør, har dette kontraktbrud varet i over syv år. For så vidt angår tilbagesøgning af støttemidler har Domstolen betegnet dette som »et ganske betragteligt tidsrum« [84].

154. Domstolen fastslog desuden i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), at Italien generelt og vedvarende havde tilsidesat affaldsretlige forpligtelser, som delvis havde bestået allerede siden udløbet af gennemførelsesfristen for det første affaldsdirektiv, altså siden 1977, og for affaldsdeponeringsdirektivets vedkommende mindst siden 2002. Derfor bør det også tages med i betragtning, at der i denne sag er tale om tilsidesættelser, som har varet i usædvanlig lang tid [85].

155. På den anden side må det anerkendes, at navnlig sanering af nedlukkede, ulovlige deponeringsanlæg kan være meget krævende, og at det principielt er velbegrundet at prioritere indsatsen, så særligt alvorlige miljørisici behandles først.

156. På dette grundlag er det ganske vist rimeligt, at Kommissionen foreslår den højeste koefficient for overtrædelsens varighed, som er til rådighed i dens system, nemlig 3. Det er imidlertid ikke nødvendigt at sprænge denne ramme og vælge en endnu højere koefficient [86].

157. Endelig er det vurderingen af overtrædelsens karakter, der er den store udfordring.

158. Her fremgår det af retspraksis, at når manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen kan skade miljøet, hvis bevarelse indgår i selve formålene med Unionens miljøpolitik, således som det fremgår af artikel 191 TEUF, bliver et sådant traktatbrud alvorligt [87]. Domstolen har også tidligere fastslået, at hvis en tilsidesættelse af affaldsretten har en lang varighed, gør dette overtrædelsen mere alvorlig [88], selv om dette forhold i forvejen indgår i fastsættelsen af koefficienten for overtrædelsens varighed og dermed ville blive medregnet dobbelt.

159. Der er desuden ikke tale om isolerede enkeltsager, men om en generel praksis. Hvis Kommissionen havde indbragt alle sagerne for Domstolen enkeltvis, ville det have været logisk at foreslå en koefficient for overtrædelsens karakter på 1 for hvert deponeringsanlæg, som skulle saneres eller have en fornyet godkendelse, hvilket ville give en sum på mindst 198. Allerede i den allerførste tvangsbødesag foreslog Kommissionen sågar en koefficient for overtrædelsens karakter på 6 for drift af et enkelt ulovligt deponeringsanlæg, hvor der også var deponeret farligt affald [89].

83 — Domme Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428) præmis 116), Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 58) og Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 120).

84 — Dom Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 59).

85 — Jf. dom Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 122) og Kommissionen mod Irland (C-374/11, EU:C:2012:827, præmis 38).

86 — Jf. vedrørende denne mulighed dom Kommissionen mod Frankrig (C-177/04, EU:C:2006:173, præmis 71).

87 — Domme Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 94), Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 77), Kommissionen mod Irland (C-279/11, EU:C:2012:834, præmis 72) og Kommissionen mod Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 56).

88 — Dom Kommissionen mod Irland (C-374/11, EU:C:2012:827, præmis 38).

89 — Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Kommissionen mod Grækenland (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, punkt 101).

160. Når man i forbindelse med opfyldelsen af en dom vedrørende en generel praksis, som vedrører hundredvis af enkelttilfælde, foreslår en koefficient for overtrædelsens karakter på 8 i stedet for 198 eller endnu højere, svarer det således til en »mængderabat«[90], som man kan betvivle berettigelsen af. På den anden side har tvangsbøden ikke til formål at udligne en skade eller idømme en passende straf[91]. Hensigten er derimod at fremme opfyldelsen af den første dom og forhindre nye overtrædelser. Dermed kan det være berettiget ikke at forhøje koefficienten for overtrædelsens karakter lineært i forhold til antallet af berørte tilfælde.

161. I hvert fald må det til Italiens fordel anføres, at den foreliggende sag – i modsætning til Kommissionens påstand – ikke længere omhandler driften af ulovlige deponeringsanlæg, men kun saneringen af dem, samt fornyet godkendelse af deponeringsanlæg, som fortsat er i drift, i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet. På begge områder kan der i forhold til dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og stævningen konstateres væsentlige fremskridt. Heraf kan det konkluderes, at behovet for at øge presset på Italien ved hjælp af tvangsbøden ikke er særlig stort.

162. Derfor anser jeg det for nødvendigt at reducere den koefficient på 8 for overtrædelsens karakter, som Kommissionen har foreslået, markant, nemlig til 5.

163. Når grundsatsen på 650 EUR multipliceres med en faktor »n« for betalingsevnen, en koefficient på 5 for overtrædelsens karakter og en koefficient på 3 for overtrædelsens varighed, fører dette til en tvangsbøde på 161 557,50 EUR pr. dag.

164. For at lette den trinvise nedsættelse af tvangsbøden under hensyntagen til den vægt, som tilkommer de enkelte delovertrædelser, foreslår jeg, at dette beløb afrundes til 158 200 EUR. Dette beløb er deleligt med den vægtede sum af de enkelte overtrædelser, nemlig 226[92]. Så snart et lukket, ulovligt deponeringsanlæg, som indeholder farligt affald, er saneret, kan dette beløb nedsættes med 2 100 EUR, når saneringen af ethvert andet deponeringsanlæg er afsluttet med 700 EUR og efter fornyet godkendelse af et deponeringsanlæg, som fortsat er i drift, i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet, med 1 400 EUR. Når de delvise tilsidesættelser af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), som er omhandlet i den foreliggende sag, er fuldstændigt afviklet, ville der således ikke længere skulle betales tvangsbøder.

165. Hvis Italien afvikler yderligere deltilsidesættelser i perioden indtil dommens afsigelse, bør medlemsstaten dokumentere dette direkte over for Kommissionen. Tvangsbøden ville i så fald blive nedsat direkte svarende til de nævnte kriterier.

166. Italien bør derfor tilpligtes at betale en tvangsbøde på 158 200 EUR om dagen til Kommissionens konto »Den Europæiske Unions egne indtægter«, indtil dommen Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) er opfyldt fuldt ud. Dette grundbeløb nedsættes med 2 100 EUR, hver gang Italien over for Kommissionen dokumenterer saneringen af et nedlukket, ulovligt deponeringsanlæg, som indeholder farligt affald, med 700 EUR, hver gang saneringen af et andet deponeringsanlæg dokumenteres, og med 1 400 EUR ved dokumentation af fornyet godkendelse af et deponeringsanlæg, som fortsat drives i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet.

90 — I stedet for en daglig tvangsbøde på 256 819,20 EUR, som Kommissionen foreslår, ville beløbet ved en koefficient for overtrædelsens karakter på 198 blive 6 356 275,20 EUR.

91 — Jf. dom Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, navnlig præmis 91).

92 — Jf. ovenfor, punkt 147.

b) Sag C-378/13, Kommissionen mod Grækenland

167. På tidspunktet for retsmødet havde Grækenland ganske vist gjort yderligere fremskridt i forhold til tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den supplerende opfordring til at fremsætte bemærkninger. Alligevel er der fortsat 70 ulovlige deponeringsanlæg, som bliver benyttet, og yderligere 223 nedlukkede ulovlige deponeringsanlæg, som kræver sanering.

168. Følgelig udgør pålæggelsen af en tvangsbøde et passende økonomisk middel med henblik på at tilskynde Den Hellenske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe det konstaterede traktatbrud til ophør og til at opfylde dom i sagen Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fuldt ud[93].

169. Ligesom i Italiens tilfælde er det nødvendigt først at fastsætte et grundbeløb og dernæst nedsætte dette afhængigt af den fortsatte opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) [under i)]. Der er imidlertid særlige problemer forbundet med anerkendelsen af fuldstændig opfyldelse for så vidt angår nedlukning af ulovlige deponeringsanlæg [under ii)].

i) Tvangsbødens grundbeløb

170. Kommissionen gør gældende, at den daglige tvangsbøde skal beregnes, ved at den af Kommissionen foreslåede grundsats for tvangsbøden, som er ens for alle medlemsstater og udgør 640 EUR om dagen, multipliceres med en koefficient på 9, der afspejler overtrædelsens karakter (fastsat på en skala fra 1-20), og en koefficient, der afspejler dens varighed, i dette tilfælde 3 (på en skala fra 1-3), samt en faktor »n«, som afspejler Grækenlands betalingsevne, nemlig 4,12. Ved anvendelse af denne metode når man frem til et beløb på 71 193,60 EUR pr. dag.

171. Også for Grækenlands vedkommende bør man imidlertid ved beregningen af tvangsbøden anvende de ajourførte data, som Kommissionen har fastlagt ved sin meddelelse af 21. november 2013[94][95]. På dette grundlag er grundsatsen 650 EUR og betalingsevnefaktoren »n« på grundlag af den vedvarende økonomiske krise i Grækenland lidt lavere, nemlig 3,87.

172. Med hensyn til koefficienten for overtrædelsens varighed er Grækenlands dom ganske vist to år ældre end Italiens. I forhold til Italien skal det imidlertid komme Grækenland til gode, at de EU-retlige affaldsforpligtelser ikke har været bindende for denne medlemsstat siden 1977, men først fra tidspunktet for tiltrædelsen, den 1. januar 1981. Derfor er det også i Grækenlands tilfælde rimeligt at acceptere den foreslåede koefficient for overtrædelsens varighed på 3.

173. Den tilsidesættelse, som fastslås i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), har et mindre retligt omfang end den tilsidesættelse, som Italien blev dømt for. Domstolen har ikke konstateret tilsidesættelse af hverken direktivet om farligt affald eller affaldsdeponeringsdirektivet. Imidlertid benyttes der i Grækenland til forskel fra Italien fortsat ulovlige deponeringsanlæg, hvorved der altså med stor sandsynlighed forårsages nye, yderligere forringelser af miljøet og risici for menneskets sundhed. Desuden er der i Grækenland fortsat næsten 300 saneringskrævende deponeringsanlæg, altså ca. 50% flere end i Italien, selv om Grækenland er en betydeligt mindre medlemsstat. Derfor bør den koefficient for overtrædelsens karakter, som Kommissionen har foreslået, ganske vist nedsættes, men kun til 7,5.

93 — Jf. domme Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 45), Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 114) og Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 45).

94 — C(2013) 8101 final, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/c_2013_8101_en.pdf

95 — Jf. ovenfor, punkt 151.

174. Når grundsatsen på 650 EUR multipliceres med en faktor »n« på 3,87 for betalingsevnen, en koefficient på 7,5 for overtrædelsens karakter og en koefficient på 3 for overtrædelsens varighed, fører dette til en tvangsbøde på 56 598,75 EUR om dagen.

175. Ved nedsættelsen af tvangsbøden bør der for hver sanering og for hver lukning anvendes en faktor på 1. Summen af disse faktorer udgør ved 223 saneringskrævende, nedlukkede deponeringsanlæg og 70 deponeringsanlæg, som skal lukkes og saneres, 363. Det er derfor nærliggende for nemheds skyld at afrunde tvangsbøden til 54 450 EUR om dagen og nedsætte den med 150 EUR for hver dokumenteret lukning eller sanering af et ulovligt deponeringsanlæg.

ii) Anerkendelse af nedlukning af deponeringsanlæg

176. Som Kommissionen korrekt fremhæver, er der imidlertid ved nedlukning af ulovlige deponeringsanlæg den risiko, at de bliver erstattet af nye, ukontrollerede deponeringer. Denne risiko skal der tages behørig højde for ved nedsættelsen af tvangsbøden.

177. Den fremgangsmåde, som Kommissionen har foreslået i den skriftlige procedure, nemlig at udmåle tvangsbødens størrelse ud fra antallet af ulovlige deponeringsanlæg, dvs. på grundlag af de allerede kendte ulovlige deponeringsanlæg, som fortsat er i drift, og nye ulovlige deponeringsanlæg, der erstatter de lukkede deponeringsanlæg, forekommer vanskelig at gennemføre i praksis. Det kunne frygtes, at ulovlige erstatningsdeponeringsanlæg ville blive sløret. Netop på de græske øer er der desuden den risiko, at affald ukontrolleret bliver kastet i havet, uden at det opdages i rette tid.

178. Derfor er det forslag, som Kommissionen fremsatte på retsmødet, mere effektivt, nemlig kun at acceptere lukningen af et ulovligt deponeringsanlæg, hvis det samtidig dokumenteres, at der findes tilstrækkelig kapacitet til korrekt nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald, og at denne kapacitet også benyttes. Uden en sådan kapacitet vil det affald, der opstår, nemlig nødvendigvis blive deponeret ulovligt.

iii) Mellemresultat

179. Den Hellenske Republik bør derfor tilpligtes at betale en tvangsbøde på 54 450 EUR om dagen til Kommissionens konto »Den Europæiske Unions egne indtægter«, indtil dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) er opfyldt fuldt ud. Dette grundbeløb nedsættes med 150 EUR, hver gang Grækenland over for Kommissionen dokumenterer nedlukning af et ulovligt deponeringsanlæg samt tilvejebringelse og benyttelse af tilstrækkelig kapacitet til korrekt nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald eller sanering af et nedlukket, ulovligt deponeringsanlæg.

2. Det faste beløb

180. Efter fast retspraksis kan der foruden tvangsbøden også pålægges betaling af et fast beløb[96]. Pålæggelse af betaling af et fast beløb bør i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt[97]. I den forbindelse tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion[98].

96 — Domme Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 80-86), Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 143) og Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 140).

97 — Domme Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 62), Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 141) og Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 58).

98 — Dom Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 141), Kommissionen mod Irland (C-374/11, EU:C:2012:827, præmis 47) og Kommissionen mod Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, præmis 40).

181. Kommissionen foreslår, at det faste beløb beregnes efter en metode, som består i at multiplicere den faste grundsats på 210 EUR om dagen med koefficienten for overtrædelsens karakter og faktoren »n«, som beløbsmæssigt svarer til de værdier, der er anvendt til beregningen af tvangsbøden, samt med antallet af dage, som er gået siden den første dom.

a) Sag C-196/13, Kommissionen mod Italien

182. Hvis man ajourfører disse data svarende til mit forslag for den tvangsbøde, som Italien bør idømmes, idet man i henhold til Kommissionens seneste meddelelse anvender den forhøjede grundsats på 220 EUR, faktoren »n« for betalingsevnen på 16,57 og koefficienten for overtrædelsens karakter på 5, når man frem til et grundbeløb på 18 227 EUR. Med udgangspunkt i datoen for fremsættelsen af dette forslag til afgørelse, 2 687 dage efter afsigelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), fremkommer der således et fast beløb på 48 975 949 EUR. Hvis dommen afsiges ca. fire måneder efter fremsættelsen af forslaget til afgørelse, ville det således være realistisk at idømme betaling af et fast beløb på 51 163 189 EUR.

183. Spørgsmålet er, om dette beløb er rimeligt.

184. Foruden de overvejelser, som jeg har anført i forbindelse med tvangsbøden, skal der ved fastsættelsen af det faste beløb ifølge fast retspraksis nemlig også tages hensyn til den pågældende medlemsstats »holdning« [99].

185. Hvis man hertil også regner medlemsstatens forståelse af, at den er ansvarlig for en tilsidesættelse af EU-retten, kunne man foreholde Italien landets kritik af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Denne kritik vedrører navnlig de beviser, der er lagt til grund, og den angivelige manglende præcision i Domstolens konstateringer.

186. Dette anbringende er imidlertid en logisk konsekvens af den italienske retsopfattelse. Princippet om en effektiv retsbeskyttelse, som også bør komme medlemsstaterne til gode, forbyder imidlertid, at sanktioner skærpes udelukkende af den grund, at en medlemsstat forsvarer sin retsopfattelse, selv om Domstolen ikke er enig. Dette kan forholde sig anderledes, hvis en medlemsstat påberåber sig åbenbart ubegrundede opfattelser og kun søger at hindre sagen. Italiens retsopfattelse kan imidlertid forsvares, navnlig fordi dommen, som skal opfyldes, kræver fortolkning på visse punkter.

187. Derimod skal der under alle omstændigheder tages højde for mangler i samarbejdet med Kommissionen og Domstolen [100]. Her er det især af betydning, at Italien først forsøgte at fremlægge fyldestgørende oplysninger i forbindelse med besvarelsen af den begrundede udtalelse. Det var derfor ikke overraskende, at disse oplysninger til dels var fejlagtige og derfor krævede hyppige rettelser og suppleringer, selv under sagens behandling ved Domstolen [101].

99 — Se henvisningerne i fodnote 97.

100 — Dom Kommissionen mod Grækenland (C-407/09, EU:C:2011:196, præmis 33).

101 — Jf. ovenfor, punkt 47.

188. Desuden har Domstolen i denne forbindelse fremhævet, at en sådan fortsat misligholdelse af pligter fra en medlemsstats side på et bestemt område i Fællesskabets lovgivningsvirksomhed kan udgøre et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af fællesskabsretten er af en sådan karakter, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb[102]. Imidlertid har Domstolen tidligere i over 20 sager dømt Italien for overtrædelser af affaldslovgivningen[103].

189. Jeg anser det derfor for rimeligt i den foreliggende sag at forhøje det faste beløb med ca. 9 mio. EUR til 60 mio. EUR.

b) Sag C-378/13, Kommissionen mod Grækenland

190. For Grækenland skal grundsatsen på 220 EUR multipliceres med en faktor »n« på 3,87 for betalingsevnen og en koefficient for overtrædelsens karakter på 7,5. Det fører til et beløb på 6 385,50 EUR om dagen. Multipliceret med de 3 258 dage siden afsigelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fremkommer der for datoen for fremsættelsen af forslaget til afgørelse et fast beløb på 20 803 959 EUR. Hvis dommen bliver afsagt fire måneder senere, vil dette beløb være steget til 21 570 219 EUR.

191. Hvad angår samarbejdet med Kommissionen kan Grækenlands holdning ikke kritiseres. Dog skal der tages hensyn til, at også Grækenland tidligere flere gange er blevet dømt for affaldsretlige problemer. Her skal især den første idømmelse af en tvangsbøde på grund af det ulovlige deponeringsanlæg Kouroupitos på Kreta fremhæves[104].

192. Jeg foreslår derfor, at Grækenland pålægges at betale et fast beløb på 22 mio. EUR.

VI – **Sagsomkostninger**

193. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

194. Kommissionen har i sag C-196/13 nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har overvejende tabt sagen. I det omfang Den Italienske Republiks påstande tages til følge, har den ikke tilvejebragt alle hensigtsmæssige oplysninger under den administrative procedure. Den Italienske Republik bør derfor tilpligtes at betale sagens omkostninger i fuldt omfang[105].

195. Da Grækenland har tabt sagC-378/13 i fuldt omfang, bør denne medlemsstat tilpligtes at betale sagens omkostninger.

102 — Domme Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 69), Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 90), Kommissionen mod Irland (C-279/11, EU:C:2012:834, præmis 70) og Kommissionen mod Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316, præmis 78).

103 — Den første dom Kommissionen mod Italien (30/81-34/81, EU:C:1981:317) omhandlede manglende gennemførelse af forskellige affaldsretlige direktiver og den sidste dom Kommissionen mod Italien (C-297/08, EU:C:2010:115) væsentlige mangler i affaldshåndteringen i Campania.

104 — Dom Kommissionen mod Grækenland (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356).

105 — Jf. domme Kommissionen mod Luxembourg (C-32/05, EU:C:2006:749, præmis 87) og Kommissionen mod Spanien (C-151/12, EU:C:2013:690, præmis 57).

VII – **Forslag til afgørelse**

196. Jeg foreslår derfor, at Domstolen i sag C-196/13, Kommissionen mod Italien, træffer følgende afgørelse:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442/EØF om affald, som ændret ved direktiv 91/156/EØF, artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689/EØF om farligt affald og artikel 14 i direktiv 1999/31/EF om deponering af affald samt artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke senest den 30. september 2009, hvor den af Europa-Kommissionen fastsatte frist i den supplerende opfordring til at fremsætte bemærkninger udløb, har vedtaget alle nødvendige foranstaltninger til at opfylde dom Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250).

2) Den Italienske Republik tilpligtes at betale Kommissionen en tvangsbøde på 158 200 EUR pr. dag til kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, indtil dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) er opfyldt fuldt ud. Dette grundbeløb nedsættes med 2 100 EUR hver gang, Italien over for Kommissionen dokumenterer saneringen af et nedlukket, ulovligt deponeringsanlæg, som indeholder farligt affald, med 700 EUR, hver gang saneringen af et andet deponeringsanlæg dokumenteres, og med 1 400 EUR ved dokumentation af fornyet godkendelse af et deponeringsanlæg, som fortsat drives i henhold til direktiv 1999/31/EF.

3) Den Italienske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 60 mio. EUR til kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

4) I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.

5) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«

197. I sag C-378/13, Kommissionen mod Grækenland, bør Domstolen afsige følgende dom:

»1) Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442/EØF om affald som ændret ved direktiv 91/156/EØF samt artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke senest den 29. december 2010, hvor den af Europa-Kommissionen fastsatte frist i den begrundede udtalelse udløb, har vedtaget alle nødvendige foranstaltninger til at opfylde dom Kommissionen mod Grækenland (C-502/03, EU:C:2005:592).

2) Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen en tvangsbøde på 54 450 EUR pr. dag til kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, indtil dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) er opfyldt fuldt ud. Dette grundbeløb nedsættes med 150 EUR, hver gang denne medlemsstat over for Kommissionen dokumenterer nedlukning af et ulovligt deponeringsanlæg samt tilvejebringelse og benyttelse af tilstrækkelig kapacitet til korrekt nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald eller sanering af et nedlukket ulovligt deponeringsanlæg.

3) Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 22 mio. EUR til kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

4) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.«