



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

2 decembrie 2014*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Directivele 75/442/CEE, 91/689/CEE și 1999/31/CE — Gestionarea deșeurilor — Hotărâre a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor — Neexecutare — Articolul 260 alineatul (2) TFUE — Sancțiuni pecuniare — Penalitate cu titlu cominatoriu — Sumă forfetară”

În cauza C-196/13,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, introdusă la 16 aprilie 2013,

Comisia Europeană, reprezentată de D. Recchia, de A. Alcover San Pedro și de E. Sanfrutos Cano, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. Fiengo, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte, domnul A. Tizzano, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii T. von Danwitz, A. Ó Caoimh (raportor), C. Vajda și S. Rodin, președinți de cameră, și domnii A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça și F. Biltgen, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 3 iunie 2014,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 4 septembrie 2014,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:
 - constatarea faptului că, prin neadoptarea tuturor măsurilor necesare pe care le impune executarea Hotărârii Comisia/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), în care Curtea a declarat că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4, 8 și 9 din Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 (JO L 78, p. 32, denumită în continuare „Directiva 75/442”), al articolului 2 alineatul (1) din Directiva 91/689/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind deșeurile periculoase (JO L 377, p. 20, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 91), precum și al articolului 14 literele (a)-(c) din Directiva 1999/31/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri (JO L 182, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 94), acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE;
 - obligarea Republicii Italiene la plata către Comisie a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 256 819,20 euro pe zi de întârziere în executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), începând de la data pronunțării prezentei hotărâri;
 - obligarea Republicii Italiene la plata către Comisie a unei sume forfetare al cărei cuantum rezultă din înmulțirea unui cuantum zilnic de 28 089,60 euro cu numărul de zile cât a durat încălcarea, cuprins între data pronunțării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) și cea a pronunțării prezentei hotărâri, precum și
 - obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

Directiva 75/442

- 2 Potrivit articolului 4 din Directiva 75/442:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura că deșeurile se recuperează sau se elimină fără a periclita sănătatea oamenilor și fără a utiliza procese sau metode care ar putea fi dăunătoare pentru mediu [...]

[...]

De asemenea, statele membre iau măsurile necesare pentru a interzice abandonarea, descărcarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor.” [traducere neoficială]

- 3 Articolul 8 din această directivă impunea statelor membre să ia măsurile necesare pentru a garanta că orice deținător de deșeuri fie se asigură că deșeurile respective sunt preluate de către o societate privată sau publică de colectare a deșeurilor sau de către o întreprindere care realizează operațiunile enumerate în anexa II A sau II B la directiva menționată, fie recuperează sau elimină deșeurile prin mijloace proprii în conformitate cu dispozițiile aceleiași directive.
- 4 Articolul 9 alineatul (1) din Directiva 75/442 prevedea că, în scopul punerii în aplicare, printre altele, a articolului 4 din această directivă, orice unitate sau întreprindere care realiza operațiuni de eliminare a deșeurilor trebuia să obțină o autorizație de la autoritatea competentă responsabilă de punerea în aplicare a dispozițiilor respectivei directive. Articolul 9 alineatul (2) din aceeași directivă preciza că

aceste autorizații puteau fi acordate pentru o perioadă determinată, puteau fi reinnoite, puteau fi supuse anumitor condiții și obligații sau, în special în cazul în care metoda de eliminare prevăzută nu era acceptabilă din punctul de vedere al protecției mediului, acordarea lor putea fi refuzată.

- 5 Directiva 75/442 a fost abrogată și înlocuită prin Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile (JO L 114, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 45), la rândul său abrogată și înlocuită, ulterior, prin Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO L 312, p. 3). Articolele 4, 8 și 9 de Directiva 75/442 sunt reluate, în esență, la articolele 13, 15, 23 și la articolul 36 alineatul (1) din Directiva 2008/98.

Directiva 91/689

- 6 Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 91/689 prevedea:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a dispune ca pe fiecare loc unde descărcarea de deșeuri periculoase are loc, deșeurile să fie înregistrate și identificate.”

- 7 Directiva menționată a fost abrogată prin Directiva 2008/98. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 91/689 este reluat, în esență, la articolul 35 alineatele (1) și (2) din Directiva 2008/98.

Directiva 1999/31

- 8 Articolul 14 literele (a)-(c) din Directiva 1999/31 prevede:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru ca depozitele de deșeuri autorizate sau care funcționau deja la data punerii în aplicare a prezentei directive să nu poată continua să își desfășoare activitatea fără a trece prin etapele enumerate mai jos [...]

- (a) Într-o perioadă de un an de la data stabilită la articolul 18 alineatul (1) [adică până cel târziu la 16 iulie 2002], operatorul unui depozit de deșeuri elaborează și prezintă autorităților competente spre aprobare un plan de amenajare a spațiului care să includă detaliile enumerate la articolul 8 și măsurile de remediere pe care operatorul le consideră necesare pentru a îndeplini condițiile stabilite de prezenta directivă, cu excepția condițiilor stabilite în anexa I punctul 1.
- (b) în urma prezentării planului de amenajare a spațiului, autoritățile competente iau o decizie definitivă prin care stabilesc dacă operațiile de exploatare mai pot continua pe baza respectivului plan de amenajare și a prezentei directive. Statele membre iau măsurile necesare pentru a închide cât mai repede posibil, în conformitate cu articolul 7 litera (g) și articolul 13, acele depozite de deșeuri care, în conformitate cu articolul 8, nu au primit o autorizație care să le permită să funcționeze în continuare;
- (c) pe baza planului de amenajare aprobat, autoritățile competente autorizează lucrările necesare și stabilesc o perioadă temporară pentru finalizarea planului. Toate depozitele de deșeuri existente trebuie să îndeplinească cerințele stabilite în prezenta directivă, cu excepția cerințelor stabilite în anexa I punctul 1, în termen de maximum opt ani de la data stabilită la articolul 18 alineatul (1); [respectiv cel târziu la 16 iulie 2009].”
- 9 În temeiul articolului 18 alineatul (1) din această directivă, statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma directivei până cel târziu la 16 iulie 2001, și anume în termen de maximum doi ani de la data intrării în vigoare a acesteia, și informează de îndată Comisia cu privire la aceasta.

Hotărârea Comisia/Italia

- 10 În Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), pronunțată la 26 aprilie 2007, Curtea a admis acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie în temeiul articolului 226 CE în urma constatării faptului că Republica Italiană a încălcat în mod general și persistent obligațiile privind gestionarea deșeurilor care îi reveneau în temeiul articolelor 4, 8 și 9 din Directiva 75/442, al articolului 2 alineatul (1) din Directiva 91/689, precum și al articolului 14 literele (a)-(c) din Directiva 1999/31 prin neadoptarea tuturor măsurilor necesare pentru executarea acestor dispoziții.

Procedura precontencioasă

- 11 În cadrul controlului executării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Comisia a solicitat autorităților italiene prin scrisoarea din 8 mai 2007 să descrie măsurile pe care acestea le-au adoptat în scopul executării hotărârii menționate. La 11 iunie 2007 a avut loc o reuniune la Bruxelles între serviciile Comisiei și autoritățile italiene, în cursul căreia acestea din urmă s-au angajat să furnizeze Comisiei lista actualizată a măsurilor necesare pentru a se conforma respectivei hotărâri.
- 12 Prin scrisorile din 10 iulie 2007, din 26 septembrie 2007, din 31 octombrie 2007 și din 26 noiembrie 2007, autoritățile italiene au prezentat, printre altele, sistemul legislativ represiv național în materie de gestionare a deșeurilor și anumite inițiative referitoare la această gestionare, precum și o sinteză, regiune cu regiune, a situației amplasamentelor identificate în raportul Corpo Forestale dello Stato (administrația națională a pădurilor, denumită în continuare „CFS”) din anul 2002.
- 13 Întrucât a considerat că Republica Italiană i-a comunicat în mod incomplet măsurile luate pentru executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Comisia i-a adresat acesteia din urmă la 1 februarie 2008 o scrisoare de punere în întârziere, în care a invitat-o să îi prezinte observațiile sale în această privință, în termen de două luni. Între 10 aprilie 2008 și 26 mai 2008, acest stat membru a comunicat Comisiei, în mai multe rânduri, noi date referitoare la fiecare dintre regiunile italiene și la provinciile autonome Trento și Bolzano, precum și informații privind noul sistem național de supraveghere a teritoriului.
- 14 Cu ocazia unei reuniuni care a avut loc la Bruxelles la 24 septembrie 2008 și într-o scrisoare din 12 noiembrie 2008, Comisia a criticat conținutul informațiilor comunicate de Republica Italiană. După examinarea diverselor documente care i-au fost prezentate, în continuare, de către acest stat membru, Comisia i-a adresat, în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE, un aviz motivat la 26 iunie 2009, în care a concluzionat în sensul persistenței neîndeplinirii generale a obligațiilor care fusesse constatată de către Curte în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250).
- 15 La solicitarea Republicii Italiene, termenul acordat acesteia din urmă de către Comisie pentru a răspunde acestui aviz motivat a fost prelungit până la 30 septembrie 2009. Răspunsul acestui stat membru a ajuns la Comisie la 1 octombrie 2009. În urma acestui răspuns, statul membru menționat i-a comunicat, între 13 octombrie 2009 și 19 februarie 2013, alte documente actualizate referitoare la executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250).
- 16 În primul rând, având în vedere elementele transmise de Republica Italiană, Comisia a estimat că acest stat membru nu luase încă toate măsurile pe care le impune executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), întrucât 218 amplasamente care se găseau pe teritoriul a 18 dintre cele 20 de regiuni italiene nu erau conforme cu articolele 4 și 8 din Directiva 75/442. În al doilea rând, Comisia a dedus din existența acestor 218 amplasamente ilegale că existau în mod necesar depozite de deșeuri care funcționau fără a fi făcut obiectul unei autorizări, cu încălcarea articolului 9 din această directivă. În al treilea rând, Comisia a considerat că 16 dintre aceste 218 amplasamente neconforme conțineau deșeuri periculoase, fără ca în ele să fie respectate prevederile articolului 2 alineatul (1) din Directiva 91/689. În

ultimul rând, Comisia a apreciat că Republica Italiană nu adusese dovada, în ceea ce privește cinci dintre depozitele de deșuri existente la data de 16 iulie 2001, că acestea făcuseră obiectul unui plan de amenajare sau al unei măsuri definitive de închidere conform articolului 14 din Directiva 1999/31.

- 17 Întrucât a considerat că Republica Italiană nu a luat, în termenul stabilit în avizul motivat, astfel cum a fost prelungit de către Comisie, toate măsurile necesare pe care le impune executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Comisia a introdus prezenta acțiune la 16 aprilie 2013.

Evoluțiile intervenite în cursul prezentei proceduri

- 18 Prin scrisoarea din 10 aprilie 2014, Curtea a solicitat Republicii Italiene și Comisiei să furnizeze, cel mai târziu la 16 mai 2014, informații actualizate cu privire la executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Trebuiau să fie specificate și noile depozite de deșuri identificate după anul 2002 menționate de părți în memoriile lor.
- 19 În răspunsul său, Republica Italiană a întocmit o sinteză actualizată a intervențiilor întreprinse în cele 218 amplasamente vizate de Comisie în cererea sa introductivă. Acest stat membru a furnizat de asemenea o listă de 71 amplasamente noi care, în opinia sa, deși nu au fost identificate în raportul CFS pentru anul 2002, sunt vizate de motivele Comisiei.
- 20 La rândul său, Comisia a afirmat, mai întâi, în răspunsul său la solicitarea de informații a Curții și în ședință, că, potrivit informațiilor celor mai recente de care dispunea, 198 de amplasamente nu sunt încă conforme cu articolul 4 din Directiva 75/442 și că, dintre acestea, două amplasamente nu sunt conforme nici cu articolele 8 și 9 din această directivă și paisprezece nu sunt conforme cu articolul 2 alineatul (1) din Directiva 91/689. În continuare, din informațiile schimbate cu ocazia unei reuniuni care a avut loc la 23 mai 2014 între autoritățile italiene și Comisie rezultă că mai rămân doar două depozite de deșuri care nu sunt conforme cu articolul 14 din Directiva 1999/31. În sfârșit, niciun amplasament nou de deșuri identificat de autoritățile italiene nu ar face obiectul prezentei acțiuni.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii

Argumentele părților

- 21 Republica Italiană contestă admisibilitatea prezentei acțiuni, în primul rând, susținând că sursele de informare pe care se bazează Comisia pentru a-și întemeia acțiunea, în special rapoartele CFS și declarațiile făcute de acest stat membru în cursul întâlnirilor neoficiale cu Comisia, nu ar putea să fundamenteze o acțiune în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE în măsura în care sancțiunile pecuniare care pot fi pronunțate în cadrul unei astfel de proceduri se referă la neîndepliniri ale obligațiilor specifice fiecărui depozit de deșuri ilegal.
- 22 În al doilea rând, acest stat membru reproșează Comisiei că a extins domeniul de aplicare al prezentei acțiuni prin luarea în considerare, în aprecierea măsurilor care trebuie luate de autoritățile italiene în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, a unor amplasamente noi care nu figurează în raportul CFS.
- 23 În al treilea rând, printr-o notă din 14 iunie 2011 adresată Republicii Italiene, Comisia ar fi rezumat obiectul litigiului într-un mod diferit de cel adoptat pentru redactarea avizului motivat, astfel încât aceasta ar fi trebuit să emită un nou aviz motivat.

- 24 În al patrulea rând, Republica Italiană arată că Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) nu face nicio referire la deficiențe care afectează legislația italiană și că Comisia nu a identificat dispozițiile specifice din această legislație pe care le consideră neadecvate. În lipsa unor astfel de indicații, Republica Italiană s-ar afla în imposibilitatea de a se apăra și acțiunea ar fi inadmisibilă. În orice caz, aplicarea reglementării naționale în cauză ar fi dificilă din cauza complexității situației care trebuie clarificată.
- 25 În al cincilea rând, Republica Italiană apreciază că a dat dovadă întotdeauna de cea mai mare diligență pentru a remedia neîndeplinirea obligațiilor constatată de Curte în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Acest stat membru solicită astfel respingerea prezentei acțiuni.
- 26 La rândul său, Comisia amintește, în primul rând, că în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) Curtea a statuat deja că raportul CFS putea fi considerat o sursă valabilă de informații în scopul angajării unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și că discuțiile în acest scop, cu ocazia reuniunilor dintre Comisie și autoritățile italiene, au fost purtate pe baza acestui document.
- 27 În al doilea rând, Comisia susține că este întru totul legitim să se ia în considerare, în stadiul executării hotărârii, alte amplasamente care nu sunt conforme, cunoscute de administrațiile competente, în măsura în care aceste amplasamente țin în mod necesar de neîndeplinirea obligațiilor generală și persistentă constatată în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250).
- 28 În al treilea rând, nota din 14 iunie 2011 ar prezenta pur și simplu situația astfel cum ar fi evoluat aceasta după trimiterea avizului motivat. Nu ar fi fost necesar, așadar, să se adreseze Republicii Italiene un nou aviz motivat.
- 29 În al patrulea rând, ar fi fundamental ca Republica Italiană să dispună de un cadru legislativ adecvat pentru o bună gestionare a deșeurilor. În această privință, chiar autoritățile italiene ar fi considerat că o modificare legislativă ar permite executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250).
- 30 În al cincilea rând, Comisia arată că autoritățile italiene au început să îi trimită informații coerente și credibile doar după trimiterea avizului motivat.

Aprecierea Curții

- 31 Întrucât nu privește admisibilitatea acțiunii Comisiei, argumentul Republicii Italiene referitor la forța probantă a elementelor pe care s-a întemeiat Comisia în cadrul prezentei cauze, în special raportul CFS și declarațiile acestui stat membru, trebuie să fie respins.
- 32 În ceea ce privește cauza de inadmisibilitate invocată de Republica Italiană, întemeiată pe menționarea unor noi amplasamente neconforme în cererea introductivă a Comisiei, trebuie arătat că procedura prevăzută la articolul 260 alineatul (2) TFUE trebuie considerată o procedură judiciară specială de executare a hotărârilor Curții, cu alte cuvinte o cale de executare. În consecință, în cadrul acesteia nu pot fi analizate decât neîndepliniri ale obligațiilor care revin statului membru în temeiul tratatului, pe care Curtea, pe baza articolului 258 TFUE, le-a considerat fondate (a se vedea Hotărârea Comisia/Germania, C-95/12, EU:C:2013:676, punctul 23).
- 33 Cu toate acestea, în speță, trebuie amintit că, în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Curtea a constatat o neîndeplinire a obligațiilor de natură generală și persistentă întemeindu-se nu doar pe raportul CFS din anul 2002, ci și pe alte elemente de informare, precum rapoarte elaborate de comisii parlamentare naționale de anchetă sau documente oficiale care provin, în special, de la autoritățile regionale. În aceste condiții, în măsura în care Republica Italiană se limitează să reproșeze Comisiei faptul că a vizat în cadrul prezentei acțiuni anumite amplasamente, în pofida faptului că acestea nu figurează în raportul CFS, argumentul menționat trebuie respins, întrucât astfel de amplasamente trebuie considerate ca fiind incluse în mod necesar în neîndeplinirea obligațiilor generală și persistentă

constatată cu ocazia primei acțiuni în temeiul articolului 226 CE (devenit articolul 258 TFUE) (a se vedea prin analogie, în cadrul unei acțiuni în temeiul articolului 226 CE, Hotărârea Comisia/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punctele 37-39).

- 34 În ceea ce privește concluzia pe care Republica Italiană o deduce din nota din 14 iunie 2011, potrivit căreia Comisia ar fi extins obiectul litigiului în raport cu cel din avizul motivat, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, atât timp cât Comisia este obligată, în avizul motivat emis în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE, să precizeze punctele în privința cărora statul membru în cauză nu s-a conformat hotărârii Curții prin care s-a constatat o neîndeplinire a obligațiilor, obiectul litigiului nu poate fi extins la obligații nementionate în avizul motivat, în caz contrar rezultând o încălcare a normelor fundamentale care garantează regularitatea procedurii (a se vedea Hotărârea Comisia/Portugalia, C-457/07, EU:C:2009:531, punctul 60).
- 35 Or, în speță, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 35 din concluzii, trebuie să se constate că Republica Italiană nu dovedește că obligațiile menționate în avizul motivat emis în cadrul prezentei cauze ar fi fost modificate prin nota menționată. Cauza de inadmisibilitate privind respectiva notă trebuie, prin urmare, să fie respinsă.
- 36 În plus, afirmând necesitatea ca Republica Italiană să își modifice legislația în vederea executării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Comisia nu invocă o obligație a cărei încălcare nu a fost constatată de Curte în această hotărâre, ci se limitează să arate, pentru dovedirea neîndeplinirii obligațiilor imputate, natura măsurilor pe care, potrivit Comisiei, acest stat membru trebuie să le adopte pentru a se conforma hotărârii menționate.
- 37 În ceea ce privește argumentul potrivit căruia Republica Italiană a cooperat cu Comisia pe tot parcursul procedurii, este suficient să se constate că, deși această împrejurare, presupunând că se confirmă, poate fi luată în considerare la stabilirea sancțiunilor pecuniare, nu poate să afecteze admisibilitatea acțiunii.
- 38 Rezultă din toate considerentele de mai sus că acțiunea este admisibilă.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor

Argumentele părților

- 39 Comisia apreciază, având în vedere informațiile transmise de autoritățile italiene în răspunsul lor din 1 octombrie 2009 și cele suplimentare care figurează într-o notă din 30 octombrie 2009, că, la expirarea prelungirii termenului stabilit în avizul motivat, întregul teritoriu al Republicii Italiene, cu excepția regiunii Val d'Aosta, cuprindea 368 sau chiar 422 de amplasamente neconforme cu articolele 4, 8 și 9 din Directiva 75/442. Dintre acestea, 15 sau chiar 23, care conțin deșeuri periculoase, nu ar fi conforme nici cu articolul 2 alineatul (1) din Directiva 91/689. Comisia explică faptul că, potrivit acestor informații, lucrările de remediere sau de reabilitare erau, în funcție de amplasamente, fie neterminate, fie doar programate, fie urmau să fie prevăzute. Alte amplasamente ar fi fost puse sub sechestru.
- 40 Comisia susține că Republica Italiană ar fi trebuit să pună în aplicare măsuri structurale cu caracter general și durabil pentru a remedia neîndeplinirea generală și persistentă a obligațiilor constatată de Curte în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Constatarea unei neîndepliniri a obligațiilor de această natură ar dovedi faptul că sistemul represiv prevăzut de reglementarea națională era neadecvat și ar fi determinat, de altfel, autoritățile italiene să prevadă modificarea acestuia în vederea executării hotărârii menționate.

- 41 Comisia a precizat, în ședință, că dezacordul dintre părți are ca obiect obligațiile care decurg din articolul 4 din Directiva 75/442, iar nu numărul de amplasamente ilegale. În temeiul articolului 4 primul paragraf, Republica Italiană ar avea nu doar obligația de a îndepărta deșeurile și de a nu mai utiliza amplasamentele în discuție ca depozite de deșeuri, ci și de a aprecia, pentru fiecare amplasament, dacă sunt necesare măsuri de recuperare. Astfel, deși articolul 4 din această directivă impune, la al doilea paragraf, statelor membre să adopte măsurile necesare pentru a interzice abandonarea, descărcarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor, astfel de măsuri nu ar fi suficiente pentru a se respecta obligațiile care decurg din primul paragraf al acestuia. Or, potrivit informațiilor disponibile la data ședinței, operațiunile de remediere și/sau de reabilitare a acestor amplasamente, localizate în cvasitotalitatea regiunilor italiene, ar fi încă în curs de desfășurare.
- 42 În ceea ce privește articolul 14 literele (a)-(c) din Directiva 1999/31, Comisia susține că, la expirarea prelungirii termenului stabilit în avizul motivat, cel puțin 93 de depozite de deșeuri existente la data de 16 iulie 2001, situate în mai mult de zece regiuni, nu corespundeau cerințelor acestui articol. Potrivit răspunsului autorităților italiene la avizul motivat, pentru anumite amplasamente, niciun plan de amenajare nu ar fi fost prezentat, nici aprobat și nu ar fi fost luată încă nicio decizie definitivă privind închiderea sau posttratarea. Pentru alte amplasamente, datele furnizate ar fi fost incomplete sau nu ar fi fost suficient de clare, astfel încât, cu titlu de exemplu, pentru anumite depozite de deșeuri nu era făcută dovada închiderii sau a posttratării la data expirării termenului stabilit în avizul motivat. Pentru alte depozite de deșeuri, nu ar fi fost transmisă nicio informație.
- 43 Republica Italiană consideră, în schimb, că a adoptat toate măsurile necesare în scopul executării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250).
- 44 Mai întâi, ea arată că autoritățile naționale au securizat toate depozitele de deșeuri și că articolul 4 din Directiva 75/442 nu impune obligația de reabilitare sau de remediere a amplasamentelor. În continuare, nu ar fi dovedită nicio încălcare a articolelor 8 și 9 din Directiva 75/442, având în vedere că toate cele 218 amplasamente calificate, în cererea introductivă, ca fiind neconforme la data sesizării Curții erau inactive la data expirării termenului prevăzut de avizul motivat. În plus, cea mai mare parte a acestor amplasamente ar fi remediate sau în curs de reafectare utilizărilor funciare tradiționale. În sfârșit, întrucât depozitele de deșeuri desemnate de Comisie ca fiind necorespunzătoare cu prevederile articolului 14 literele (a)-(c) din Directiva 1999/31 sunt închise, această dispoziție nu le-ar mai fi aplicabilă.

Aprecierea Curții

- 45 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, întrucât Tratatul FUE a eliminat din procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE etapa privind emiterea unui aviz motivat, data de referință pentru a aprecia existența unei neîndepliniri a obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE este data expirării termenului stabilit în scrisoarea de punere în întârziere emisă în temeiul acestei dispoziții (a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, C-184/11, EU:C:2014:316, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 46 Cu toate acestea, atunci când procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a fost inițiată în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE și un aviz motivat a fost emis înaintea datei de intrare în vigoare a Tratatului de la Lisabona, și anume 1 decembrie 2009, data de referință pentru a aprecia existența unei neîndepliniri a obligațiilor este data expirării termenului stabilit în acest aviz motivat (a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2014:316, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 47 În prezenta cauză, întrucât Comisia a emis avizul motivat la 26 iunie 2009 în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE, data de referință pentru a aprecia existența unei neîndepliniri a obligațiilor este cea a expirării, după prelungirea de către Comisie, a termenului stabilit în acest aviz motivat, și anume 30 septembrie 2009.

- 48 Pe de altă parte, potrivit jurisprudenței Curții, Comisia are sarcina, în cadrul unei astfel de proceduri, să furnizeze Curții elementele necesare pentru a determina stadiul executării unei hotărâri prin care s-a constatat neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru. Întrucât Comisia a prezentat suficiente elemente din care reiese persistența în neîndeplinirea obligațiilor, sarcina de a contesta în mod temeinic și detaliat datele prezentate și consecințele care decurg din acestea revine statului membru în cauză (a se vedea Hotărârea Comisia/Italia, C-119/04, EU:C:2006:489, punctul 41 și jurisprudența citată).
- 49 În primul rând, în ceea ce privește motivele Comisiei întemeiate pe nerespectarea dispozițiilor din Directiva 75/442, trebuie analizate în mod succesiv argumentele care se raportează la articolele 4, 8 și 9 din această directivă.
- 50 În ceea ce privește, în primul rând, motivul referitor la încălcarea articolului 4 din Directiva 75/442, Comisia susține că respectarea acestui articol impune nu numai închiderea sau securizarea amplasamentelor, ci și remedierea amplasamentelor vechi ilegale.
- 51 În această privință, Curtea a amintit, la punctul 37 din Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), că, deși articolul 4 primul paragraf din Directiva 75/442 nu precizează conținutul concret al măsurilor care trebuie luate pentru a asigura că deșeurile se recuperează sau se elimină fără a periclita sănătatea oamenilor și fără să fie utilizate procedee sau metode care pot fi dăunătoare pentru mediu, nu este mai puțin adevărat că această dispoziție este obligatorie pentru statele membre cu privire la obiectivul care trebuie atins, lăsându-le în același timp o marjă de apreciere în evaluarea necesității unor astfel de măsuri (a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea Comisia/Irlanda, EU:C:2005:250, punctul 168, Hotărârea Comisia/Portugalia, C-37/09, EU:C:2010:331, punctul 35, și Hotărârea Comisia/Grecia, C-600/12, EU:C:2014:2086, punctul 51). Prin urmare, nu este posibil, în principiu, să se deducă direct din neconformitatea unei situații de fapt cu obiectivele stabilite la articolul 4 primul paragraf din directiva menționată că statul membru în cauză nu și-a îndeplinit în mod necesar obligațiile impuse de aceasta. Cu toate acestea, Curtea a constatat deja că o degradare semnificativă a mediului, pe o perioadă îndelungată, fără ca autoritățile competente să intervină, dovedește, în principiu, că statul membru în cauză a depășit marja de apreciere care îi este conferită de această dispoziție (a se vedea de asemenea în acest sens printre altele Hotărârea Comisia/Irlanda, EU:C:2005:250, punctul 169, Hotărârea Comisia/Portugalia, EU:C:2010:331, punctul 36, și Hotărârea Comisia/Grecia, EU:C:2014:2086, punctul 52).
- 52 În această privință, Curtea a avut ocazia să hotărască, pe de o parte, că o degradare a mediului este inerentă prezenței unor deșeuri într-un depozit de deșeuri indiferent de natura deșeurilor în cauză și, pe de altă parte, că simplul fapt de a închide un depozit de deșeuri sau de a acoperi deșeurile cu pământ și pietriș nu poate fi suficient pentru respectarea obligațiilor care decurg printre altele din articolul 4 din Directiva 75/442 (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Portugalia, EU:C:2010:331, punctul 37).
- 53 În aceste condiții, este necesar să se respingă argumentul Republicii Italiene potrivit căruia măsurile de închidere și de securizare a amplasamentelor vizate de Comisie în cadrul prezentei acțiuni, presupunând că se confirmă, sunt suficiente pentru a se conforma cerințelor definite la articolul 4 din Directiva 75/442. Dimpotrivă, astfel cum arată în mod întemeiat Comisia și conform celor prezentate de avocatul general la punctele 65 și 66 din concluzii, un stat membru este de asemenea obligat, în temeiul articolului 4, să verifice dacă este necesară o remediere a amplasamentelor vechi ilegale și, dacă este cazul, să le remedieze.
- 54 Trebuie adăugat că vizitele și inspecțiile depozitelor ilegale de deșeuri efectuate de autoritățile italiene, precum și sintezele rezultate în urma lor fac dovada faptului că Republica Italiană este pe deplin conștientă de amenințarea pe care o reprezintă aceste depozite pentru sănătatea oamenilor și pentru mediu. De asemenea, astfel cum subliniază avocatul general la punctul 67 din concluzii, Republica Italiană a furnizat, pe parcursul prezentei cauze, informații privind remedierea depozitelor de deșeuri.

Astfel, acest stat membru nu poate pretinde că nu ar fi cunoscut faptul că executarea completă a Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) implica de asemenea luarea măsurilor referitoare la remedierea depozitelor de deșeuri în cauză.

- 55 În speță, este cert că, pe anumite amplasamente, lucrări de remediere erau încă în curs de desfășurare sau nu erau începute la expirarea prelungirii termenului stabilit în avizul motivat. Pentru alte amplasamente, Republica Italiană nu furnizează niciun element care să permită să se stabilească data la care operațiunile de remediere ar fi puse, dacă este cazul, în practică. În aceste împrejurări, trebuie să se constate că lucrările de remediere necesare pentru amplasamentele vizate de Comisie nu erau terminate la finele prelungirii termenului stabilit în avizul motivat.
- 56 Rezultă din ceea ce precedă că motivul Comisiei întemeiat pe o încălcare persistentă a articolului 4 din Directiva 75/442 este fondat.
- 57 În ceea ce privește, în al doilea rând, motivul referitor la încălcarea articolului 8 din Directiva 75/442, trebuie amintit că acest articol, care asigură în special punerea în aplicare a principiului acțiunii preventive, prevede că revine statelor membre obligația de a verifica faptul că un deținător de deșeuri se asigură că deșeurile respective sunt preluate de către o societate privată sau publică de colectare a deșeurilor sau de către o întreprindere care realizează operațiunile de eliminare sau de recuperare a deșeurilor sau că acest deținător recuperează sau elimină deșeurile prin mijloace proprii în conformitate cu dispozițiile directivei menționate (a se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda, EU:C:2005:250, punctul 179 și jurisprudența citată).
- 58 Pe de altă parte, Curtea a hotărât că nu este îndeplinită o astfel de obligație atunci când un stat membru se limitează să ordone instituirea sechestrului asupra depozitului ilegal de deșeuri și să inițieze o procedură penală împotriva operatorului acestuia (a se vedea în special Hotărârea Comisia/Irlanda, EU:C:2005:250, punctul 182 și jurisprudența citată, precum și Comisia/Portugalia, EU:C:2010:331, punctul 55).
- 59 În prezenta cauză, Republica Italiană nu susține nicidecum că, în lipsa recuperării sau a eliminării deșeurilor în discuție de către deținătorul acestora deșeurile respective au fost preluate de către o societate privată sau publică de colectare a deșeurilor sau de către o întreprindere care realizează aceste operațiuni. Acest stat membru arată doar că amplasamentele în discuție erau închise la data expirării prelungirii termenului stabilit în avizul motivat și că sancțiunile penale prevăzute în materie de dreptul italian sunt adecvate.
- 60 În consecință, la expirarea acestei prelungiri, Republica Italiană continua să nu îndeplinească obligația specifică pe care i-o impune articolul 8 din Directiva 75/442 și motivul Comisiei referitor la încălcarea acestui articol trebuie să fie admis.
- 61 În al treilea rând, în ceea ce privește motivul referitor la încălcarea articolului 9 din Directiva 75/442, trebuie amintit de la bun început că acest articol impune statelor membre obligații de rezultat formulate într-un mod clar și neechivoc, în temeiul cărora întreprinderile sau unitățile care realizează operațiuni de eliminare a deșeurilor pe teritoriul acestor state trebuie să fie titularele unei autorizații. Revine, așadar, statelor membre obligația de a se asigura că regimul de autorizare instituit este în mod efectiv aplicat și respectat, printre altele prin realizarea controalelor adecvate în acest scop și prin asigurarea încetării și a sancționării efective a operațiunilor realizate fără autorizare (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Irlanda, EU:C:2005:250, punctele 116 și 117).
- 62 În plus, este necesar să se arate că regimul de autorizare menționat la articolul 9 din această directivă este destinat, astfel cum reiese chiar din modul de redactare al acestei dispoziții, să permită aplicarea corectă a articolului 4 din aceasta, printre altele prin asigurarea faptului că operațiunile de eliminare efectuate sub acoperirea unor astfel de autorizații corespund diverselor cerințe impuse prin acest din urmă articol (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Irlanda, EU:C:2005:250, punctele 118 și 131).

- 63 În consecință, simplul fapt de a închide un depozit de deșuri nu este suficient pentru a se conforma obligației care decurge din articolul 9 din Directiva 75/442 și nici celor care rezultă din articolele 4 și 8 din această directivă.
- 64 În prezenta cauză, Republica Italiană se limitează să afirme, și în ceea ce privește încălcarea articolului 9 din Directiva 75/442 care îi este reproșată, că toate amplasamentele vizate de Comisie erau închise la expirarea termenului stabilit. Pe de altă parte, acest stat membru recunoaște în memoriile sale că operatorii unora dintre aceste amplasamente nu au dispus niciodată de o autorizație în sensul acestui articol. Rezultă că, la data la care a expirat prelungirea termenului stabilit în avizul motivat, Republica Italiană continua să nu își îndeplinească obligația care rezultă din articolul menționat, astfel încât motivul Comisiei referitor la același articol trebuie admis.
- 65 În al doilea rând, în ceea ce privește motivul referitor la încălcarea articolului 2 alineatul (1) din Directiva 91/689, statele membre trebuie, potrivit acestei dispoziții, să ia măsurile necesare pentru a dispune ca pe fiecare loc unde descărcarea de deșuri periculoase are loc, deșeurile să fie înregistrate și identificate.
- 66 Rezultă din însuși modul de redactare a acestei dispoziții că statele membre au obligația de a înregistra și de a identifica în mod sistematic fiecare dintre deșeurile periculoase descărcate pe teritoriul lor, pentru a asigura astfel, în conformitate cu obiectivul prevăzut în cel de al șaselea considerent al directivei menționate, că eliminarea și valorificarea deșeurilor periculoase sunt supravegheate în cel mai bun mod posibil (Hotărârea Comisia/Grecia, C-163/03, EU:C:2005:226, punctul 63).
- 67 În speță, este suficient să se constate că Republica Italiană nu a susținut și cu atât mai puțin nu a dovedit că, la expirarea prelungirii termenului stabilit în avizul motivat, a efectuat o înregistrare și o identificare exhaustive ale fiecăruia dintre deșeurile periculoase descărcate în depozitele de deșuri vizate de Comisie, în temeiul articolului 2 alineatul (1) din Directiva 91/689. În consecință, la această dată, Republica Italiană continua să nu asigure respectarea obligației care decurge din această dispoziție.
- 68 În al treilea rând, în ceea ce privește motivul referitor la încălcarea articolului 14 literele (a)-(c) din Directiva 1999/31, trebuie amintit că, prin autorizarea exploatării unui depozit de deșuri fără a supune în prealabil un plan de amenajare aprobării autorităților competente și fără ca acesta să fie aprobat, un stat membru nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul acestei dispoziții (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Slovacia, C-331/11, EU:C:2013:271, punctele 34-39).
- 69 În speță, trebuie arătat că Republica Italiană nu susține nicidecum că pentru amplasamentele în discuție au fost depuse la autoritatea competentă planuri de amenajare, în sensul articolului 14 din Directiva 1999/31. Acest stat membru se limitează să arate că toate depozitele de deșuri vizate în legătură cu încălcarea acestui articol erau închise la expirarea termenului stabilit în avizul motivat. Or, astfel cum reiese din memoriile statului membru menționat, unele dintre respectivele depozite de deșuri au fost deschise fără autorizare și pentru aceste amplasamente nu a fost adoptată nicio măsură formală de închidere. În aceste condiții, trebuie să se constate că, la această dată, Republica Italiană continua să nu își îndeplinească nici obligațiile care rezultau din articolul 14 literele (a)-(c) din această directivă.
- 70 Având în vedere tot ceea ce precedă, este necesar să se constate că, prin faptul că nu a luat, la data expirării, după prelungirea de către comisie, a termenului stabilit în avizul motivat, toate măsurile pe care le impune executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE.

Cu privire la sancțiunile pecuniare

Argumentele părților

- 71 Comisia solicită să se dispună plata unei penalități cu titlu cominatoriu și de asemenea a unei sume forfetare, pentru motivul că simpla aplicare a unei penalități cu titlu cominatoriu în temeiul articolului 260 TFUE nu ar fi suficientă pentru a determina statele membre să își execute fără întârziere obligațiile în urma constatării neîndeplinirii acestora în temeiul articolului 258 TFUE.
- 72 În ceea ce privește cuantumul penalității cu titlu cominatoriu și al sumei forfetare menționate, Comisia se bazează pe Comunicarea sa din 13 decembrie 2005, intitulată „Punerea în aplicare a articolului [260 TFUE]” [SEC(2005) 1658], astfel cum a fost actualizată prin Comunicarea Comisiei din 31 august 2012, intitulată „Actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumei forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor” [C(2012) 6106 final].
- 73 În speță, Comisia consideră că o penalitate cu titlu cominatoriu de 256 819,20 euro pe zi este adaptată împrejurărilor. Acest cuantum ar fi obținut prin înmulțirea unei sume forfetare de bază de 640 de euro pe zi cu un coeficient pentru gravitate de 8 pe o scară de la 1 la 20, cu un coeficient pentru durată de 3 pe o scară de la 1 la 3 și cu un factor fix, numit factorul „n”, care reflectă în același timp capacitatea de plată a Republicii Italiene și numărul de voturi de care dispune aceasta din urmă în Consiliul Uniunii Europene, și anume 16,72.
- 74 În ceea ce privește gravitatea încălcării, Comisia amintește, în primul rând, importanța dispozițiilor în discuție, care constituie un instrument fundamental în vederea protejării sănătății oamenilor și a mediului. Având în vedere importanța specială a articolului 4 din Directiva 75/442 (Hotărârea Comisia/Grecia, C-387/97, EU:C:2000:356), faptul că anumite amplasamente sunt în prezent conforme cu articolele 8 și 9 din această directivă nu ar putea avea decât o incidență redusă asupra sancțiunii pe care Curtea ar trebui să o aplice. Ar trebui amintit de asemenea că în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) Curtea a constatat că Republica Italiană își încălcăse obligațiile „într-un mod general și persistent”.
- 75 În al doilea rând, Comisia evidențiază efectele încălcării asupra intereselor publice și private, în special mirosurile respingătoare și zgomotul care însoțesc descărcarea deșeurilor, poluarea mediului înconjurător, riscurile repercutării acestei poluări asupra sănătății umane și alterarea peisajelor naturale.
- 76 Comisia arată, în al treilea rând, că jurisprudența Curții în materie de eliminare a deșeurilor este constantă și că dispozițiile încălcate au, în consecință, un conținut clar și univoc.
- 77 În al patrulea rând, chiar dacă situația s-a ameliorat considerabil după începerea procedurii, când fuseseră identificate 5 301 amplasamente ilegale, ar trebui să se țină seama de faptul că Republica Italiană a făcut obiectul altor proceduri de încălcare, referitoare atât la gestionarea deșeurilor, cât și la alte domenii, dintre care unele s-au finalizat cu pronunțarea unei hotărâri de constatare a unei neîndepliniri a obligațiilor.
- 78 În ceea ce privește durata încălcării, Comisia amintește că între 26 aprilie 2007, data pronunțării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), și 24 octombrie 2012, data deciziei Comisiei de a sesiza Curtea cu prezenta acțiune, s-a scurs o perioadă de 65 de luni.
- 79 Comisia sugerează că cuantumul penalității cu titlu cominatoriu evoluează în mod degresiv în funcție de progresele realizate de Republica Italiană în vederea executării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Metoda de calcul al acestei penalități ar consta în numărarea amplasamentelor ilegale

existente, luându-le în calcul de două ori pe cele care conțin deșeuri periculoase, iar ulterior în împărțirea cuantumului penalității la numărul obținut astfel. Cuantumul penalității cu titlu cominatoriu ar scădea astfel în funcție de fiecare amplasament adus în conformitate. Având în vedere evoluția constantă a situației depozitelor ilegale de deșeuri în Italia, Comisia propune calcularea penalității cu titlu cominatoriu pe o bază semestrială.

- 80 Pe de altă parte, drept răspuns la o întrebare adresată de Curte în ședință cu privire la eficiența unei penalități de natură degresivă în contextul unei divergențe considerabile între pozițiile părților, Comisia a arătat că dezacordul său cu Republica Italiană are ca obiect măsurile pe care acest stat membru este obligat să le adopte pentru a se conforma articolului 4 din Directiva 75/442. În aceste condiții, Comisia este convinsă că, în ipoteza în care Curtea ar confirma, prin prezenta hotărâre, interpretarea prezentată de Comisie cu privire la articolul 4, Republica Italiană ar respecta această hotărâre și ar continua să îi furnizeze informații referitoare la măsurile adoptate pentru fiecare amplasament.
- 81 În ceea ce privește cuantumul sumei forfetare, Comisia propune să fie stabilit prin aplicarea metodei de calcul care constă în înmulțirea unui quantum de bază stabilit la 210 euro pe zi într-o primă fază, cu un coeficient de gravitate și cu un factor „n”, ale căror valori, de 8 și, respectiv, de 16,72, sunt identice cu cele propuse pentru calculul penalității cu titlu cominatoriu, și, într-o a doua fază, cu numărul de zile cât a durat neîndeplinirea obligațiilor. Astfel, cuantumul sumei forfetare ar trebui să fie egal cu rezultatul înmulțirii a 28 089,60 euro cu numărul de zile care au trecut între data pronunțării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) și cea a prezentei hotărâri.
- 82 La rândul său, Republica Italiană arată că aplicarea sancțiunilor pecuniare ar reduce resursele afectate de către regiunile și colectivitățile locale gestionării mediului.
- 83 În ceea ce privește gravitatea încălcării, Republica Italiană susține că importanța neîndeplinirii obligațiilor care îi este reproșată este neglijabilă în raport cu cea a neîndeplinirii obligațiilor din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250). În plus, autoritățile naționale nu ar deține controlul în ceea ce privește neîndeplinirea obligațiilor imputată, care ar rezulta dintr-o situație de fapt subsecventă unor comportamente trecute, ceea ce ar prelungi termenele necesare pentru aducerea în conformitate a amplasamentelor în discuție.
- 84 În ceea ce privește durata încălcării, Republica Italiană arată că toate amplasamentele pentru care îi este reproșată o exploatare ilicită sunt inactive de mult timp.
- 85 Republica Italiană a explicat în ședință că nu dorea să prezinte observații cu privire la propunerea Comisiei de a aplica o penalitate cu titlu cominatoriu de natură degresivă, având în vedere că contestă însăși existența neîndeplinirii obligațiilor imputate.

Aprecierea Curții

Observații introductive

- 86 Trebuie amintit că revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată și de nivelul de persuasiune și de disuasiune care apare necesar, competența să adopte sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2014:316, punctul 58 și jurisprudența citată).

Cu privire la penalitatea cu titlu cominatoriu

- 87 Curtea, întrucât a constatat că Republica Italiană nu s-a conformat Hotărârii Comisia/Italia în termenul acordat, poate aplica acestui stat membru o penalitate cu titlu cominatoriu în măsura în care neîndeplinirea obligațiilor durează până la examinarea faptelor de către Curte (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2012:781, punctul 96 și jurisprudența citată).
- 88 Pentru a determina dacă neîndeplinirea obligațiilor care este reproșată Republicii Italiene a durat până la această examinare, trebuie să se aprecieze măsurile care, potrivit acestui stat membru, au fost adoptate după expirarea prelungirii termenului stabilit în avizul motivat.
- 89 În ședință, Comisia a explicat că există 200 de amplasamente, care se găsesc în 18 dintre cele 20 de regiuni italiene, care încă nu sunt conforme cu dispozițiile pertinente. În special, în opinia acestei instituții, 198 de amplasamente nu sunt încă conforme cu articolul 4 din Directiva 75/442 și, printre acestea, două nu sunt conforme nici cu articolele 8 și 9 din această directivă, iar 14, care conțin deșeuri periculoase, nu sunt conforme nici cu articolul 2 alineatul (1) din Directiva 91/689. Pe de altă parte, nu ar mai fi decât două depozite de deșeuri pentru care nu au fost adoptate, cu încălcarea articolului 14 literele (a)-(c) din Directiva 1999/31, un plan de amenajare sau măsuri de închidere definitivă. La rândul său, Republica Italiană a continuat să conteste orice încălcare a acestor dispoziții, reluând, în esență, argumente care figurează în memoriul în apărare și în duplică, printre altele cel potrivit căruia articolul 4 din Directiva 75/442 nu impune nicio obligație de remediere a amplasamentelor ilegale și cel potrivit căruia toate amplasamentele vizate de Comisie sunt inactive de mult timp. Acest stat membru a arătat de asemenea că nu a reușit să găsească unul dintre cele două amplasamente vizate în temeiul articolelor 8 și 9 din Directiva 75/442, și anume cel din Altamura-Sgarrone, situat în localitatea Matera (Basilicata), din cauza faptului că acest amplasament a fost identificat greșit de către CFS.
- 90 În această privință, trebuie amintit, mai întâi, astfel cum s-a arătat la punctele 50-63 din prezenta hotărâre și contrar celor susținute de Republica Italiană, că, pentru a îndeplini obligațiile care decurg din articolele 4, 8 și 9 din Directiva 75/442, nu este suficient să se închidă toate amplasamentele în cauză. În ceea ce privește, mai precis, depozitul de deșeuri din Altamura-Sgarrone, trebuie să se arate că, în documentele care însoțeau memoriul său în apărare, Republica Italiană a furnizat informații referitoare la măsuri de remediere prevăzute în privința acestui amplasament. Doar în stadiul duplicii statul membru menționat a făcut referire la o confuzie între acest depozit de deșeuri și un alt depozit de deșeuri, adăugând de altfel că localitatea Altamura nu se găsește în regiunea Basilicata, ci în regiunea Apulia. Or, aceste indicații ale Republicii Italiene, chiar presupunând că se confirmă, nu ar putea pune în discuție persistența neîndeplinirii obligațiilor, întrucât această neîndeplinire a obligațiilor nu ar consta în existența unui număr determinat de amplasamente care nu sunt remediate, ci în nerespectarea la modul general și persistent a obligațiilor care decurg din dispozițiile menționate mai sus. Împrejurările în care au loc dezbaterile dintre părți în fața Curții cu privire la acest punct de natură pur factuală nu pot dovedi că s-a pus capăt neîndeplinirii obligațiilor imputate.
- 91 Ulterior, Comisia a afirmat, atât în răspunsul său scris la întrebările Curții, cât și în ședință, că Republica Italiană continuă să nu înregistreze și să nu identifice deșeurile periculoase care se găsesc în 14 amplasamente. În lipsa oricărui element din dosar care să permită să se concluzioneze în sensul existenței unei astfel de înregistrări, trebuie să se constate că statul membru menționat continuă de asemenea, în ceea ce privește aceste amplasamente, să nu își îndeplinească obligația care decurge din articolul 2 alineatul (1) din Directiva 91/689.
- 92 În sfârșit, în ceea ce privește cele două depozite de deșeuri vizate ca fiind încă neconforme cu articolul 14 literele (a)-(c) din Directiva 1999/31, este suficient să se arate că Republica Italiană nu a menționat planuri de amenajare prezentate și aprobate sau decizii definitive de închidere adoptate în privința acestora.

- 93 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se constate că numeroase amplasamente care se găsesc în cvasitotalitatea regiunilor italiene nu au fost încă aduse în conformitate cu dispozițiile în cauză și că, așadar, neîndeplinirea obligațiilor reproșată Republicii Italiene persistă până la examinarea faptelor din speță de către Curte.
- 94 În aceste condiții, Curtea consideră că obligarea Republicii Italiene la plata unei penalități cu titlu cominatoriu constituie un mijloc financiar adecvat în scopul determinării acesteia din urmă să ia măsurile necesare pentru a înceta neîndeplinirea obligațiilor constatată și pentru a asigura executarea completă a Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250).
- 95 În ceea ce privește quantumul și forma acestei penalități cu titlu cominatoriu, revine Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere, conform unei jurisprudențe constante, sarcina de a stabili penalitatea cu titlu cominatoriu, astfel încât aceasta să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțională cu încălcarea constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Luxemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, punctul 46 și jurisprudența citată). Propunerile Comisiei cu privire la penalitatea cu titlu cominatoriu nu pot fi obligatorii pentru Curte și nu constituie decât o bază de referință utilă. Nici orientările precum cele cuprinse în comunicările Comisiei nu sunt obligatorii pentru Curte, ci contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de Comisie însăși în cazul în care această instituție prezintă propuneri Curții (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2012:781, punctul 116 și jurisprudența citată). Astfel, în cadrul unei proceduri întemeiate pe articolul 260 alineatul (2) TFUE, referitoare la o neîndeplinire a obligațiilor de către un stat membru, care persistă în pofida faptului că această neîndeplinire a obligațiilor a fost deja constatată cu ocazia unei prime hotărâri pronunțate în temeiul articolului 226 CE sau al articolului 258 TFUE, Curtea trebuie să rămână liberă să stabilească penalitatea cu titlu cominatoriu în quantumul și sub forma pe care le consideră adecvate pentru a determina acest stat membru să înceteze neexecutarea obligațiilor care decurg din această primă hotărâre a Curții.
- 96 Curtea s-a pronunțat deja în sensul că o astfel de sancțiune trebuie stabilită în funcție de gradul de constrângere necesar pentru a convinge statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile să execute o hotărâre de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și să își modifice comportamentul pentru a înceta încălcarea reproșată (Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2012:781, punctul 117 și jurisprudența citată).
- 97 În consecință, în cadrul aprecierii Curții, criteriile care trebuie luate în considerare pentru a asigura natura coercitivă a penalității cu titlu cominatoriu în vederea aplicării uniforme și efective a dreptului Uniunii sunt, în principiu, durata încălcării, gradul său de gravitate și capacitatea de plată a statului membru în cauză. Pentru aplicarea acestor criterii, Curtea trebuie să țină seama în special de consecințele neexecutării asupra intereselor publice și private, precum și de urgența de a determina statul membru respectiv să se conformeze obligațiilor sale (Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2012:781, punctul 119 și jurisprudența citată).
- 98 În ceea ce privește gravitatea încălcării, este necesar să se constate că obligația de a elimina deșeurile fără a periclita sănătatea oamenilor și fără a prejudicia mediul face parte din înseși obiectivele politicii Uniunii Europene în domeniul mediului, astfel cum reiese din cuprinsul articolului 191 TFUE. În special, nerespectarea obligațiilor care rezultă din articolul 4 din Directiva 75/442 riscă, prin însăși natura acestor obligații, să pună în mod direct în pericol sănătatea oamenilor și să prejudicieze mediul și trebuie, în consecință, să fie considerată ca fiind deosebit de gravă (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea Comisia/Grecia, EU:C:2000:356, punctul 94).
- 99 Neîndeplinirea obligației, prevăzute la articolul 2 alineatul (1) din Directiva 91/689, de a impune ca, pe fiecare amplasament de deșeuri periculoase, aceste deșeuri să fie înregistrate și identificate, trebuie de asemenea să fie considerată ca fiind gravă, în măsura în care respectarea acestei obligații constituie o condiție necesară pentru a realiza pe deplin obiectivele menționate la articolul 4 din Directiva 75/442

(a se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Grecia, EU:C:2000:356, punctul 95), cu atât mai mult cu cât, astfel cum observă Comisia, astfel de deșeuri implică, prin natura lor, un risc mai ridicat pentru sănătatea oamenilor și pentru mediu.

- 100 Pe de altă parte, astfel cum subliniază Comisia, faptul că prezenta cauză privește neexecutarea unei hotărâri care are ca obiect o practică de natură generală și persistentă tinde să accentueze gravitatea neîndeplinirii obligațiilor în cauză.
- 101 Deși este adevărat că Republica Italiană a realizat, după cum susține, progrese importante de la pronunțarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) pentru a reduce numărul de amplasamente care nu sunt conforme cu dispozițiile pertinente, totuși, astfel cum arată Comisia, progresele constatate după expirarea prelungirii termenului din avizul motivat au fost realizate cu o mare lentoare și încă subzistă un număr important de amplasamente ilegale care se găsesc în cvasitotalitatea regiunilor italiene.
- 102 În ceea ce privește durata încălcării, aceasta trebuie evaluată ținând seama de momentul în care Curtea apreciază faptele, iar nu de cel în care aceasta din urmă este sesizată de Comisie (Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2012:781, punctul 120 și jurisprudența citată).
- 103 În speță, astfel cum decurge din cuprinsul punctelor 90-93 din prezenta hotărâre, Republica Italiană nu a putut să demonstreze că neîndeplinirea obligațiilor constatată în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) a luat sfârșit în mod efectiv. Prin urmare, este necesar să se considere că această neîndeplinire a obligațiilor persistă de peste șapte ani, ceea ce constituie o durată considerabilă.
- 104 În ceea ce privește capacitatea de plată a Republicii Italiene, Curtea a hotărât deja că trebuie să se țină seama de evoluția recentă a produsului intern brut al unui stat membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Irlanda, C-279/11, EU:C:2012:834, punctul 78).
- 105 În vederea stabilirii formei penalității cu titlu cominatoriu impuse în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, revine Curții obligația de a lua în considerare diverși factori în legătură atât cu natura neîndeplinirii obligațiilor în discuție, cât și cu împrejurările prezentei cauze. Astfel cum se arată la punctul 95 din prezenta hotărâre, forma penalității cu titlu cominatoriu, precum și quantumul sancțiunilor pecuniare intră în sfera liberei aprecieri a Curții, care nu este ținută în niciun fel de propunerile Comisiei în această privință.
- 106 În ceea ce privește propunerea Comisiei de a impune o penalitate cu titlu cominatoriu de natură degresivă, trebuie arătat că, chiar dacă, pentru a garanta executarea completă a hotărârii Curții, penalitatea trebuie să fie impusă în integralitatea sa până când acest stat membru a adoptat toate măsurile necesare pentru a înceta neîndeplinirea obligațiilor constatată, în anumite cazuri specifice poate fi avută în vedere totuși o sancțiune care ia în considerare progresele eventuale realizate de statul membru în executarea obligațiilor sale (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, C-278/01, EU:C:2003:635, punctele 43-51, Hotărârea Comisia/Italia, C-496/09, EU:C:2011:740, punctele 47-55, și Hotărârea Comisia/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659, punctele 73 și 74).
- 107 În împrejurările cauzei și având în vedere printre altele informațiile furnizate Curții de Republica Italiană și de Comisie, Curtea apreciază că se impune stabilirea unei penalități cu titlu cominatoriu degresivă. În consecință, este necesar să se determine modul de calcul al acestei penalități, precum și periodicitatea acesteia.

- 108 În ceea ce privește această din urmă chestiune, în conformitate cu propunerea Comisiei, trebuie să se stabilească penalitatea cu titlu cominatoriu degresivă pe o bază semestrială, pentru a permite acestei instituții să aprecieze evoluția măsurilor de executare a Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), având în vedere situația existentă la sfârșitul perioadei în discuție (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Italia, EU:C:2011:740, punctul 54).
- 109 În plus, trebuie, astfel cum propune Comisia, să se impună plata unei penalități cu titlu cominatoriu al cărei quantum este redus în mod progresiv proporțional cu numărul amplasamentelor aduse în conformitate cu Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), luând în calcul de două ori amplasamentele care conțin deșeuri periculoase (a se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2003:635, punctul 50, și Hotărârea Comisia/Italia, EU:C:2011:740, punctul 52).
- 110 Ținând seama de ceea ce precedă, Curtea apreciază că este oportun, în exercitarea puterii sale de apreciere, să stabilească o penalitate cu titlu cominatoriu semestrială de 42 800 000 euro, din care se va deduce un quantum proporțional cu numărul de amplasamente aduse în conformitate cu Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) la finalul semestrului luat în considerare, amplasamentele care conțin deșeuri periculoase fiind luate în calcul de două ori.
- 111 În scopul calculării reducerii penalității cu titlu cominatoriu exigibile pentru fiecare semestru care a trecut începând de la data pronunțării prezentei hotărâri, Comisia este obligată să țină cont doar de dovezile privind adoptarea măsurilor necesare executării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) care i-au fost transmise până la finalul semestrului în discuție.
- 112 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, se impune obligarea Republicii Italiene la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, începând din ziua pronunțării prezentei hotărâri și până la executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), a unei penalități cu titlu cominatoriu semestriale calculate, în ceea ce privește primul semestru care urmează acestei pronunțări, la finele acestuia, plecând de la un quantum fix inițial stabilit la 42 800 000 de euro, din care se va deduce un quantum de 400 000 de euro pentru fiecare dintre amplasamentele care conțin deșeuri periculoase adus în conformitate cu această hotărâre și un quantum de 200 000 de euro pentru fiecare dintre celelalte amplasamente aduse în conformitate cu hotărârea menționată. Pentru toate semestrele următoare, penalitatea cu titlu cominatoriu datorată pentru fiecare semestru va fi calculată, la finele acestuia, plecând de la quantumul penalității stabilite pentru semestrul precedent, fiind efectuate aceleași deduceri în funcție de aducerile în conformitate, intervenite în cursul semestrului în discuție, ale amplasamentelor vizate de neîndeplinirea obligațiilor constatată.

Cu privire la suma forfetară

- 113 Trebuie amintit, cu titlu introductiv, că în exercitarea puterii de apreciere care îi este conferită în domeniul avut în vedere, Curtea este competentă să impună, cumulativ, o penalitate cu titlu cominatoriu și o sumă forfetară (Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2012:781, punctul 140 și jurisprudența citată).
- 114 Obligarea la plata unei sume forfetare și stabilirea quantumului eventual al acestei sume trebuie, în fiecare speță, să depindă de ansamblul elementelor pertinente care se raportează atât la caracteristicile neîndeplinirii constatate a obligațiilor, cât și la atitudinea proprie a statului membru vizat de procedura inițiată în temeiul articolului 260 TFUE. În această privință, dispoziția respectivă investeste Curtea cu o largă putere de apreciere în scopul de a decide dacă trebuie sau nu trebuie aplicată o astfel de sancțiune și de a stabili, dacă este cazul, quantumul acesteia (a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2014:316, punctul 60 și jurisprudența citată).

- 115 În prezentul litigiu, este necesar să se țină seama de ansamblul elementelor juridice și de fapt care au determinat neîndeplinirea obligațiilor constatată, în special de numărul ridicat de amplasamente care nu sunt încă conforme cu dreptul Uniunii. Pe de altă parte, după cum arată avocatul general la punctul 188 din concluzii, pe lângă prezenta cauză, care constituie o urmare a neexecutării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Curtea a fost sesizată cu peste 20 de cauze în materie de deșeuri care s-au finalizat cu o constatare a neîndeplinirii de către acest stat membru a obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii.
- 116 Or, o asemenea repetare a conduitelor ilicite ale unui stat membru, într-un sector specific al acțiunii Uniunii, constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive, precum obligarea la plata unei sume forfetare (a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2014:316, punctul 78 și jurisprudența citată).
- 117 În aceste împrejurări, revine Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere, obligația de a stabili cuantumul acestei sume forfetare astfel încât aceasta să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțională cu încălcarea săvârșită (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Grecia, C-369/07, EU:C:2009:428, punctul 146).
- 118 Printre factorii pertinenti în această privință se numără elemente precum gravitatea încălcării constatate și perioada în care aceasta a persistat după pronunțarea hotărârii prin care a fost constatată (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Italia, EU:C:2011:740, punctul 94), precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză (a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, EU:C:2014:316, punctul 80).
- 119 În ceea ce privește acești factori, împrejurările care trebuie luate în considerare reies printre altele din considerațiile care figurează la punctele 98-104 din prezenta hotărâre. În această privință, trebuie amintit în special că încălcarea în cauză este de natură generală și persistentă, că amplasamentele care fac obiectul acesteia se găsesc în cvasitotalitatea regiunilor italiene și că unele dintre aceste amplasamente conțin deșeuri periculoase care prezintă un pericol ridicat pentru sănătatea oamenilor și pentru mediu.
- 120 Având în vedere ceea ce precedă, Curtea consideră că se va face o justă apreciere a împrejurărilor cauzei prin stabilirea cuantumul sumei forfetare pe care Republica Italiană va trebui să o achite la suma de 40 de milioane de euro.
- 121 În consecință, se impune obligarea Republicii Italiene la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei sume forfetare de 40 de milioane de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 122 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar neîndeplinirea obligațiilor a fost constatată, se impune obligarea acesteia din urmă la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Prin neadoptarea tuturor măsurilor necesare pe care le impune executarea Hotărârii Comisia/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE.**

- 2) **Obligă Republica Italiană la plata către Comisia Europeană, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, începând din ziua pronunțării prezentei hotărâri și până la executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), a unei penalități cu titlu cominatoriu semestriale calculate, în ceea ce privește primul semestru care urmează acestei pronunțări, la finele acestuia, plecând de la un quantum fix inițial stabilit la 42 800 000 de euro, din care se va deduce un quantum de 400 000 de euro pentru fiecare dintre amplasamentele care conțin deșeuri periculoase adus în conformitate cu această hotărâre și un quantum de 200 000 de euro pentru fiecare dintre celelalte amplasamente adus în conformitate cu hotărârea menționată. Pentru toate semestrele următoare, penalitatea cu titlu cominatoriu datorată pentru fiecare semestru va fi calculată, la finele acestuia, plecând de la quantumul penalității cu titlu cominatoriu stabilite pentru semestrul precedent, fiind efectuate aceleași deduceri în funcție de aducerile în conformitate, intervenite în cursul semestrului în discuție, ale amplasamentelor vizate de neîndeplinirea obligațiilor constatată.**
- 3) **Obligă Republica Italiană la plata către Comisia Europeană, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei sume forfetare de 40 de milioane de euro.**
- 4) **Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături