



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 2. decembra 2014*

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktive 75/442/EGS, 91/689/EGS in 1999/31/ES — Ravnanje z odpadki — Sodba Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti — Neizvršitev — Člen 260(2) PDEU — Denarne sankcije — Denarna kazen — Pavšalni znesek“

V zadevi C-196/13,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(2) PDEU, vložene 16. aprila 2013,

Evropska komisija, ki jo zastopajo D. Recchia, A. Alcover San Pedro in E. Sanfrutos Cano, agentke, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopata G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Fiengom, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh (poročevalec), C. Vajda in S. Rodin, predsedniki senatov, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça in F. Biltgen, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. junija 2014,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 4. septembra 2014

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Italijanska republika – s tem, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250), s katero je Sodišče ugotovilo, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 4, 8 in 9 Direktive Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (75/442/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2 str. 3, v nadaljevanju: Direktiva 75/442), na podlagi člena 2(1) Direktive Sveta z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih (91/689/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 78) in na podlagi člena 14, od (a) do (c), Direktive Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228) – ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 260(1) PDEU;
- Italijanski republiki naloži, da Komisiji od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi plača denarno kazen v višini 256 819,20 EUR za vsak dan zamude pri izvršitvi sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250);
- Italijanski republiki naloži, da Komisiji plača pavšalni znesek, ki se določi tako, da se dnevni znesek 28 089,60 EUR pomnoži s številom dni trajanja kršitve od dneva razglasitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi, in
- Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

Direktiva 75/442

2 Člen 4 Direktive 75/442 je določal:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, da ne ogrožajo zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju [...]

[...]

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da prepovejo pušcanje, odmetavanje ali nenadzorovano odstranjevanje odpadkov.“

- 3 Člen 8 Direktive 75/442 je državam članicam nalagal, da sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da imetnik odpadkov bodisi preda odpadke zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov ali podjetju, ki izvaja postopke, naštetе v prilogah II A ali II B k navedeni direktivi, bodisi sam predela ali odstrani odpadke v skladu z določbami te direktive.
- 4 Člen 9(1) Direktive 75/442 je določal, da morajo za izvajanje med drugim člena 4 te direktive vsi obrati in vsa podjetja, ki izvajajo postopke odstranjevanja odpadkov, pridobiti dovoljenje organa, pristojnega za izvajanje določb te direktive. Člen 9(2) te direktive je natančneje določal, da je bilo dovoljenja mogoče izdati za določeno obdobje, da so lahko bila obnovljiva, da se je lahko zanje zahtevalo izpolnjevanje pogojev in obveznosti ali da so se lahko zavrnila, predvsem če je bil določen način odstranjevanja nesprejemljiv z vidika varstva okolja.

- 5 Direktiva 75/442 je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL L 114, str. 9), ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3). Členi 4, 8 in 9 Direktive 75/442 so v bistvu povzeti v členih 13, 15, 23 in 36(1) Direktive 2008/98.

Direktiva 91/689

- 6 Člen 2(1) Direktive 91/689 je določal:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zahtevajo, da se na vsakem mestu, kjer se odlagajo nevarni odpadki, odpadki evidentirajo in identificirajo.“

- 7 Navedena direktiva je bila razveljavljena z Direktivo 2008/98. Člen 2(1) Direktive 91/689 je v bistvu povzet v členu 35(1) in (2) Direktive 2008/98.

Direktiva 1999/31

- 8 Člen 14, od (a) do (c), Direktive 1999/31 določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da odlagališča, ki ob prenosu te direktive že imajo dovoljenja ali že delujejo, ne smejo več obratovati, razen če [...]

- (a) v enem letu od datuma, določenega v členu 18(1)[to je najpozneje do 16. julija 2002] upravljavec odlagališča pripravi in predloži pristojnemu organu v odobritev načrt prilagoditve odlagališča skupaj s podrobnostmi, navedenimi v členu 8 in vsemi sanacijskimi ukrepi, za katere meni, da bodo potrebni za izpolnitev zahtev te direktive, razen zahtev iz točke 1 Priloge I;
- (b) po predložitvi načrta prilagoditve odlagališča pristojni organi sprejmejo dokončno odločbo, ali se obratovanje lahko nadaljuje[,] na podlagi omenjenega načrta prilagoditve in te direktive. Države članice v skladu s členom 7(g) in členom 13 sprejmejo potrebne ukrepe za čimprejšnje zaprtje odlagališč, ki jim v skladu s členom 8 ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje;
- (c) na podlagi odobrenega načrta prilagoditve odlagališča pristojni organ dovoli potrebna dela in določi prehodno obdobje za izvedbo načrta. Vsa obstoječa odlagališča izpolnjujejo zahteve te direktive razen zahtev iz točke 1 Priloge I v osmih letih po datumu, določenem v členu 18(1)[to je najpozneje do 16. julija 2009.]“
- 9 Na podlagi člena 18(1) te direktive države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 16. julija 2001, torej v dveh letih po začetku veljavnosti, in o tem takoj obvestijo Komisijo.

Sodba Komisija/Italija

- 10 Sodišče je s sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250) z dne 26. aprila 2007 ugodilo tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila Komisija na podlagi člena 226 ES, po ugotovitvi, da Italijanska republika na splošno in vztrajno ni izpolnjevala obveznosti v zvezi z ravnanjem z odpadki, ki jih je imela na podlagi členov 4, 8 in 9 Direktive 75/442, na podlagi člena 2(1) Direktive 91/689 in na podlagi člena 14, od (a) do (c), Direktive 1999/31, ker ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za izvajanje teh določb.

Predhodni postopek

- 11 Komisija je v okviru nadzora nad izvršitvijo sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) z dopisom z dne 8. maja 2007 pozvala italijanske organe, naj opišejo ukrepe, ki so jih sprejeli za izvršitev te sodbe. Med službami Komisije in italijanskimi organi je v Bruslju 11. junija 2007 potekal sestanek, na katerem so se ti organi zavezali, da bodo Komisiji predložili posodobljen seznam ukrepov, ki so potrebni za izvršitev navedene sodbe.
- 12 Italijanski organi so z dopisi z dne 10. julija 2007, z dne 26. septembra 2007, z dne 31. oktobra 2007 in z dne 26. novembra 2007 med drugim predstavili nacionalni zakonski sistem sankcioniranja na področju ravnanja z odpadki in nekatere pobude v zvezi s tem ravnanjem, pa tudi povzetek stanja mest za odstranjevanje odpadkov v posameznih deželah, popisanih v poročilu Corpo forestale dello Stato (nacionalna gozdna uprava, v nadaljevanju: CFS) iz leta 2002.
- 13 Komisija je menila, da ji je Italijanska republika sporočila nepopolne ukrepe za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), zato je 1. februarja 2008 nanjo naslovila uradni opomin, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih predstavi svoje pripombe v zvezi s tem. Ta država članica je med 10. aprilom 2008 in 26. majem 2008 Komisiji večkrat poslala nove podatke v zvezi z vsako italijansko deželo in z avtonomnima pokrajinama Trenta in Bolzano ter informacije o novem nacionalnem sistemu nadzora ozemlja.
- 14 Komisija je na sestanku v Bruslju 24. septembra 2008 in v dopisu z dne 12. novembra 2008 kritizirala vsebino informacij, ki ji jih je sporočila Italijanska republika. Po preučitvi različnih dokumentov, ki ji jih je v nadaljevanju poslala ta država članica, je Komisija 26. junija 2009 nanjo naslovila obrazloženo mnenje na podlagi člena 228(2) ES, v katerem je navedla, da splošna neizpolnitev obveznosti, ki jo je ugotovilo Sodišče v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250), še vedno traja.
- 15 Na prošnjo Italijanske republike je bil rok, ki ji ga je Komisija določila za odgovor na to obrazloženo mnenje, podaljšan do 30. septembra 2009. Komisija je odgovor te države članice prejela 1. oktobra 2009. Po tem odgovoru ji je navedena država članica med 13. oktobrom 2009 in 19. februarjem 2013 poslala še druge posodobljene dokumente v zvezi z izvršitvijo sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250).
- 16 Prvič, Komisija je ob upoštevanju elementov, ki jih je posredovala Italijanska republika, menila, da ta država članica še ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), ker 218 mest za odstranjevanje odpadkov na ozemlju 18 od 20 italijanskih dežel ni bilo v skladu s členoma 4 in 8 Direktive 75/442. Drugič, Komisija je na podlagi obstoja teh 218 nezakonitih mest za odstranjevanje odpadkov sklepala, da nujno obstajajo mesta, ki obratujejo brez dovoljenja, s čimer je kršen člen 9 te direktive. Tretjič, Komisija je menila, da so na 16 od teh 218 neskladnih mest za odstranjevanje odpadkov odloženi nevarni odpadki, brez da bi bile spoštovane zahteve iz člena 2(1) Direktive 91/689. Nazadnje je Komisija menila, da Italijanska republika v zvezi s petimi odlagališči, ki so obstajala 16. julija 2001, ni dokazala, da je bil zanje v skladu s členom 14 Direktive 1999/31 sprejet načrt prilagoditve ali dokončen ukrep o zaprtju.
- 17 Ker je Komisija menila, da Italijanska republika v roku, določenem v obrazloženem mnenju in podaljšanem od Komisije, ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), je 16. aprila 2013 vložila to tožbo.

Razvoj dogodkov med tem postopkom

- 18 Sodišče je z dopisom z dne 10. aprila 2014 Italijanski republiki in Komisiji odredilo, naj najpozneje do 16. maja 2014 predložita posodobljene podatke glede izvršitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Prav tako je bilo treba natančno opredeliti nova odlagališča, popisana po letu 2002, ki sta jih stranki navedli v vlogah.

- 19 Italijanska republika je v odgovoru pripravila posodobljen povzetek ukrepov, izvedenih na 218 mestih za odstranjevanje odpadkov, na katera se je sklicevala Komisija v tožbi. Ta država članica je tudi predložila seznam 71 novih mest za odstranjevanje odpadkov, ki so bila po njenem mnenju, čeprav niso bila opredeljena v poročilu CFS iz leta 2002, zajeta z očitki Komisije.
- 20 Komisija je najprej v odgovoru na zahtevo Sodišča za pojasnila in na obravnavi trdila, da po najnovejših informacijah, ki jih ima, 198 mest za odstranjevanje odpadkov še vedno ni v skladu s členom 4 Direktive 75/442 in da od slednjih dve mesti nista v skladu niti s členoma 8 in 9 te direktive, štirinajst pa jih ni v skladu s členom 2(1) Direktive 91/689. Dalje, na podlagi informacij, ki so bile izmenjane na sestanku med italijanskimi organi in Komisijo 23. maja 2014, naj bi bilo mogoče sklepati, da s členom 14 Direktive 1999/31 nista v skladu le še dve odlagališči. Nazadnje, ta tožba naj se ne bi nanašala na nobeno od novih mest za odstranjevanje odpadkov, ki so jih popisali italijanski organi.

Dopustnost tožbe

Trditve strank

- 21 Italijanska republika izpodbija dopustnost te tožbe, prvič, s trditvijo, da viri informacij, s katerimi Komisija utemeljuje svojo tožbo, zlasti poročila CFS in izjave te države članice med neformalnimi srečanji s Komisijo, ne morejo biti podlaga za vložitev tožbe na podlagi člena 260(2) PDEU, ker so denarne sankcije, ki jih je mogoče izreči v okviru takega postopka, povezane z neizpolnitvami obveznosti, specifičnimi za vsako nezakonito odlagališče.
- 22 Drugič, ta država članica očita Komisiji, da je razširila področje te tožbe s tem, da je pri presoji ukrepov, ki bi jih morali sprejeti italijanski organi na podlagi člena 260(2) PDEU, upoštevala nova mesta za odstranjevanje odpadkov, ki niso navedena v poročilu CFS.
- 23 Tretjič, Komisija naj bi v sporočilu, ki ga je 14. junija 2011 naslovila na Italijansko republiko, predmet spora povzela drugače kot v obrazloženem mnenju, tako da bi morala poslati novo obrazloženo mnenje.
- 24 Četrto, Italijanska republika trdi, da v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) niso omenjene pomanjkljivosti italijanske zakonodaje in da Komisija ni posebej opredelila določb te zakonodaje, ki jih šteje za neustrezne. Zaradi neobstoja teh navedb naj se Italijanska republika ne bi mogla braniti in tožba naj ne bi bila dopustna. Vsekakor naj bi bilo izvajanje zadevne nacionalne ureditve oteženo zaradi kompleksnosti položaja, ki ga je treba sanirati.
- 25 Petič, Italijanska republika meni, da je vedno izkazovala največjo skrbnost pri odpravi neizpolnitve obveznosti, ki jo je ugotovilo Sodišče v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Ta država članica tako predlaga, naj se ta tožba zavrže.
- 26 Komisija, prvič, opozarja, da je Sodišče v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) že razsodilo, da je poročilo CFS mogoče šteti kot veljaven vir informacij za to, da se izvede postopek za ugotavljanje kršitev, in da so razprave na sestankih Komisije in italijanskih organov v zvezi s tem potekale na podlagi tega dokumenta.
- 27 Drugič, Komisija trdi, da je v fazi izvršitve sodbe povsem legitimno upoštevati druga neskladna mesta za odstranjevanje odpadkov, ki so znana pristojnim organom, ker so ta mesta nujno zajeta s splošno in vztrajno neizpolnitvijo obveznosti, ugotovljeno s sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250).

- 28 Tretjič, v sporočilu z dne 14. junija 2011 naj bi bil zgolj predstavljen položaj, kot se je spremenil od poslanega obrazloženega mnenja. Na Italijansko republiko naj zato ne bi bilo treba nasloviti novega obrazloženega mnenja.
- 29 Četrtrič, Italijanska republika naj bi nujno morala imeti primeren zakonodajni okvir za pravilno ravnanje z odpadki. Glede tega naj bi italijanski organi sami menili, da bo sprememba zakonodaje omogočila izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250).
- 30 Petič, Komisija trdi, da so ji italijanski organi pričeli predlagati dosledne in verodostojne informacije šele po poslanem obrazloženem mnenju.

Presoja Sodišča

- 31 Ker se trditev Italijanske republike v zvezi z dokazno močjo elementov, na katere se je oprla Komisija v okviru obravnavane zadeve, zlasti na poročilo CFS in izjave te države članice, ne nanaša na dopustnost tožbe Komisije, jo je treba zavriniti.
- 32 V zvezi z ugovorom nedopustnosti Italijanske republike, ki se nanaša na omembo novih neskladnih mest za odstranjevanje odpadkov v tožbi Komisije, je treba navesti, da je treba postopek, določen v členu 260(2) PDEU, šteti za poseben sodni postopek izvršitve sodb Sodišča, z drugimi besedami za način izvršbe. Zato se lahko v okviru navedenega postopka obravnavajo le tiste neizpolnitve obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi Pogodb, za katere je Sodišče na podlagi člena 258 PDEU ugotovilo, da so utemeljene (glej sodbo Komisija/Nemčija, C-95/12, EU:C:2013:676, točka 23).
- 33 Vendar je treba v obravnavani zadevi opozoriti, da je Sodišče v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) splošno in vztrajno neizpolnitev obveznosti ugotovilo ne samo na podlagi poročila CFS za leto 2002, ampak tudi na podlagi drugih informacij, kot so poročila nacionalnih parlamentarnih preiskovalnih komisij ali uradni dokumenti, ki izvirajo zlasti iz deželnih organov. V teh okoliščinah je treba, ker Italijanska republika očita Komisiji zgolj, da je v obravnavano tožbo vključila mesta za odstranjevanje odpadkov, ki niso navedena v poročilu CFS, navedeno trditev zavriniti, saj je treba za ta mesta šteti, da so nujno zajeta s splošno in vztrajno neizpolnitvijo obveznosti, ki je bila ugotovljena v postopku s prvo tožbo na podlagi člena 226 ES (postal člen 258 PDEU) (glej po analogiji, v okviru tožbe na podlagi člena 226 ES, sodbo Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, točke od 37 do 39).
- 34 V zvezi s sklepom, ki ga Italijanska republika izvaja iz sporočila z dne 14. junija 2011, da je Komisija razširila predmet spora v primerjavi z obrazloženim mnenjem, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da predmeta spora, ker je Komisija dolžna v obrazloženem mnenju, poslanem na podlagi člena 228(2) ES, podrobno navesti točke, v katerih se država članica ni uskladila s sodbo Sodišča, v kateri je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, ni mogoče razširiti na obveznosti, ki niso navedene v obrazloženem mnenju, saj bi to pomenilo bistveno kršitev tega postopka (glej sodbo Komisija/Portugalska, C-457/07, EU:C:2009:531, točka 60).
- 35 Vendar je treba v obravnavani zadevi, kot je navedla generalna pravobranilka v točki 35 sklepnih predlogov, ugotoviti, da Italijanska republika ni utemeljila, da so bile obveznosti iz obrazloženega mnenja, ki je bilo poslano v okviru obravnavane zadeve, z navedenim sporočilom spremenjene. Ugovor nedopustnosti, ki se nanaša na to sporočilo, je treba torej zavriniti.
- 36 Poleg tega Komisija z navedbo, da bi morala Italijanska republika spremeniti svojo zakonodajo za potrebe izvršitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), ne navaja nobene obveznosti, katere kršitve Sodišče ne bi ugotovilo v navedeni sodbi, ampak z namenom, da bi dokazala očitano neizpolnitev obveznosti, zgolj omenja naravo ukrepov, ki bi jih morala po njenem mnenju sprejeti ta država članica za izvršitev navedene sodbe.

- 37 V zvezi s trditvijo, da je Italijanska republika skozi ves postopek sodelovala s Komisijo, zadošča ugotoviti, da je ta okoliščina, če je dokazana, sicer lahko upoštevana pri določanju denarnih sankcij, ne more pa vplivati na dopustnost tožbe.
- 38 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je tožba dopustna.

Neizpolnitev obveznosti

Trditve strank

- 39 Komisija ob upoštevanju informacij, ki so ji jih posredovali italijanski organi v odgovoru z dne 1. oktobra 2009, in dopolnilnih informacij, vsebovanih v sporočilu z dne 30. oktobra 2009, meni, da je bilo ob izteku podaljšanja roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, na celotnem ozemlju Italijanske republike, razen v deželi Dolina Aoste, 368 oziroma celo 422 mest za odstranjevanje odpadkov, ki niso bila v skladu s členi 4, 8 in 9 Direktive 75/442. Od teh naj 15, morda tudi 23 mest, kjer so odloženi nevarni odpadki, ne bi bilo v skladu niti s členom 2(1) Direktive 91/689. Komisija pojasnjuje, da so bila na podlagi teh informacij sanacijska ali obnovitvena dela na posameznih mestih za odstranjevanje odpadkov bodisi nedokončana bodisi zgolj načrtovana, ali pa jih je bilo treba šele določiti. Druga mesta za odstranjevanje odpadkov naj bi bila sekvestrirana.
- 40 Komisija trdi, da bi morala Italijanska republika sprejeti splošne in trajnostne strukturne ukrepe za odpravo splošne in vztrajne neizpolnitve obveznosti, ki jo je ugotovilo Sodišče v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Ugotovitev tovrstne neizpolnitve obveznosti naj bi dokazovala, da je bil nacionalni zakonski sistem sankcioniranja neustrezen, in poleg tega povzročila, da so italijanski organi predvideli njegovo reformo zaradi izvršitve navedene sodbe.
- 41 Komisija je na obravnavi pojasnila, da se spor med strankama nanaša na obveznosti na podlagi člena 4 Direktive 75/442 in ne na število nezakonitih mest za odstranjevanje odpadkov. Na podlagi prvega odstavka tega člena 4 naj Italijanska republika ne bi bila dolžna zgolj odstranjevati odpadke in prenehati uporabljati zadevna mesta za odstranjevanje odpadkov kot odlagališča, ampak tudi presoditi za vsako mesto za odstranjevanje odpadkov posebej, ali so potrebni ukrepi predelave. Tako sicer člen 4 te direktive v drugem odstavku državam članicam nalaga sprejetje potrebnih ukrepov, da prepovejo puščanje, odmetavanje ali nenadzorovano odstranjevanje odpadkov, vendar naj ti ukrepi ne bi zadoščali za izpolnitev obveznosti na podlagi njegovega prvega odstavka. Iz informacij na voljo v času obravnave pa naj bi izhajalo, da so sanacijska in/ali obnovitvena dela na teh mestih za odstranjevanje odpadkov, ki so v skoraj vseh italijanskih deželah, še v teku.
- 42 Komisija v zvezi s členom 14, od (a) do (c), Direktive 1999/31 trdi, da ob izteku podaljšanja roka, določenega v obrazloženem mnenju, vsaj 93 odlagališč, obstoječih 16. julija 2001, v več kot desetih deželah ni izpolnjevalo zahtev iz tega člena. Iz odgovora italijanskih organov na obrazloženo mnenje naj bi izhajalo, da za nekatera mesta za odstranjevanje odpadkov ni bil predstavljen niti odobren nikakršen načrt prilagoditve in tudi ni bila sprejeta dokončna odločba o njihovem zaprtju ali prenehanju obratovanja. Za druga mesta za odstranjevanje odpadkov naj bi bili predloženi podatki nepopolni ali nejasni, tako da na primer za nekatera odlagališča ni bilo dokazano, da so se zaprla ali da so prenehala obratovati do izteka roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju. Spet za druga odlagališča pa naj ne bi bile posredovane nobene informacije.
- 43 Italijanska republika nasprotno meni, da je sprejela vse potrebne ukrepe za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250).

- 44 Najprej, trdi, da so nacionalni organi zavarovali vsa mesta za odstranjevanje odpadkov in da člen 4 Direktive 75/442 ne nalaga obveznosti obnove ali sanacije mest za odstranjevanje odpadkov. Dalje, dokazana naj ne bi bila nobena kršitev členov 8 in 9 Direktive 75/442, ker je bilo vseh 218 mest za odstranjevanje odpadkov, za katera je bilo v tožbi navedeno, da ob predložitvi zadeve Sodišču niso bila v skladu z zahtevami, neaktivnih ob izteku roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju. Poleg tega naj bi bila večina teh mest sanirana ali v postopku povrnitve v tradicionalno namembnost zemljišč. Nazadnje, ker so odlagališča, za katere je Komisija štela, da ne izpolnjujejo zahtev iz člena 14, od (a) do (c), Direktive 1999/31, zaprta, se naj zanje ta določba ne bi več uporabila.

Presoja Sodišča

- 45 Najprej je treba opozoriti, da je treba kot referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti, ker je bila s Pogodbo DEU iz postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(2) PDEU odpravljena faza, povezana z izdajo obrazloženega mnenja, na podlagi člena 260(1) PDEU uporabiti dan izteka roka, določenega v uradnem opominu, izdanem na podlagi te določbe (glej sodbo Komisija/Španija, C-184/11, EU:C:2014:316, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 46 Vendar je referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti, kadar je bil postopek zaradi neizpolnitve obveznosti začel na podlagi člena 228(2) ES in je bilo izdano obrazloženo mnenje pred dnevom začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, ki je 1. december 2009, datum izteka roka, določenega v tem obrazloženem mnenju (glej sodbo Komisija/Španija, EU:C:2014:316, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 47 V obravnavani zadevi je Komisija 26. junija 2009 izdala obrazloženo mnenje na podlagi člena 228(2) ES, zato je referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti datum, ko se je po podaljšanju, ki ga je odobrila Komisija, iztekel rok, določen v tem obrazloženem mnenju, torej 30. september 2009.
- 48 Poleg tega mora Komisija v skladu s sodno prakso Sodišča v okviru takega postopka Sodišču predložiti potrebne dokaze za določitev stanja, ki ga je država članica dosegla glede izvršitve sodbe, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti. Če je Komisija predložila dovolj dokazov, s katerimi je izkazano nadaljevanje neizpolnitve obveznosti, mora zadevna država članica vsebinsko in podrobno ugovarjati predstavljenim podatkom in posledicam, ki iz njih izhajajo (glej sodbo Komisija/Italija, C-119/04, EU:C:2006:489, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 49 Na prvem mestu je treba v zvezi z očitki Komisije, ki temeljijo na neizpolnjevanju določb Direktive 75/442, zaporedno preučiti trditve v zvezi s členi 4, 8 in 9 te direktive.
- 50 Prvič, Komisija v zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 4 Direktive 75/442, trdi, da spoštovanje tega člena ne zahteva samo zaprtja ali zavarovanja mest za odstranjevanje odpadkov, ampak tudi sanacijo nekdanjih nezakonitih mest za odstranjevanje odpadkov.
- 51 Glede tega je Sodišče v točki 37 sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) opozorilo, da člen 4, prvi odstavek, Direktive 75/442 sicer natančneje ne določa konkretne vsebine ukrepov za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi in pri kateri niso uporabljeni postopki ali načini, ki bi lahko škodovali okolju, vendar ta določba zavezuje države članice glede cilja, ki ga je treba doseči, pri tem pa jim pušča polje proste presoje pri oceni potrebnosti teh ukrepov (glej tudi v tem smislu sodbe Komisija/Irska, EU:C:2005:250, točka 168; Komisija/Portugalska, C-37/09, EU:C:2010:331, točka 35, in Komisija/Grčija, C-600/12, EU:C:2014:2086, točka 51). Načeloma torej na podlagi neskladnosti dejanskega stanja s cilji, ki jih določa člen 4, prvi odstavek, omenjene direktive ni mogoče neposredno sklepati na to, da zadevna država članica ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz te določbe. Vendar je Sodišče že ugotovilo, da znatna degradacija okolja v daljšem obdobju brez posredovanja pristojnih organov načeloma kaže na to, da je zadevna država članica prekoračila polje

proste presoje, ki izhaja iz te določbe (v tem smislu glej tudi zlasti sodbe Komisija/Irska, EU:C:2005:250, točka 169; Komisija/Portugalska, EU:C:2010:331, točka 36, in Komisija/Grčija, EU:C:2014:2086, točka 52).

- 52 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, prvič, da je degradacija okolja nujno povezana s prisotnostjo odpadkov na odlagališčih ne glede na vrsto zadevnih odpadkov, in drugič, da zgolj zaprtje odlagališča ali prekritje odpadkov z zemljo in gruščem ne zadošča za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo zlasti iz člena 4 Direktive 75/442 (glej v tem smislu sodbo Komisija/Portugalska, EU:C:2010:331, točka 37).
- 53 V teh okoliščinah je treba zavrnilo trditev Italijanske republike, da ukrepi zaprtja in zavarovanja mest za odstranjevanje odpadkov, ki jih Komisija omenja v okviru te tožbe, ob predpostavki, da so dokazani, zadoščajo za izpolnitev zahtev, ki so opredeljene v členu 4 Direktive 75/442. Nasprotno, kot je pravilno navedla Komisija in izpostavila generalna pravobranilka v točkah 65 in 66 sklepnih predlogov, mora država članica na podlagi tega člena 4 tudi preučiti, ali nekdanja nezakonita mesta za odstranjevanje odpadkov potrebujejo sanacijo, in to po potrebi izvesti.
- 54 Dodati je treba, da obiski in pregledi nezakonitih odlagališč, ki so jih izvedli italijanski organi, in povzetki, ki so nastali na njihovi podlagi, dokazujejo, da se Italijanska republika popolnoma zaveda grožnje, ki jo predstavljajo odlagališča za zdravje ljudi in za okolje. Prav tako, kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 67 sklepnih predlogov, je Italijanska republika med obravnavanim postopkom navajala podatke o sanaciji odlagališč. Ta država članica torej ne more trditi, da ni vedela, da je treba za popolno izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) sprejeti tudi ukrepe v zvezi s sanacijo zadevnih odlagališč.
- 55 V obravnavani zadevi ni sporno, da na nekaterih mestih za odstranjevanje odpadkov ob izteku podaljšanja roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, dela še niso bila končana ali se niso niti začela. Glede drugih mest za odstranjevanje odpadkov Italijanska republika ni predložila nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, kdaj bodo, če so potrebna, sanacijska dela opravljena. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da sanacijska dela, potrebna na mestih za odstranjevanje odpadkov, ki jih omenja Komisija, po izteku podaljšanja roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, še niso bila končana.
- 56 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je očitok Komisije, ki temelji na vztrajni kršitvi člena 4 Direktive 75/442, utemeljen.
- 57 Drugič, v zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 8 Direktive 75/442, je treba opozoriti, da ta člen, ki zagotavlja zlasti izvedbo načela preventivnega ukrepanja, določa, da morajo države članice preveriti, ali imetniki odpadkov te predajo zasebnemu ali javnemu zbiralcu oziroma podjetju, ki izvaja postopke odstranjevanja ali predelave odpadkov, oziroma ali ta imetnik sam zagotavlja predelavo ali odstranjevanje v skladu z določbami te direktive (glej sodbo Komisija/Irska, EU:C:2005:250, točka 179 in navedena sodna praksa).
- 58 Sodišče je poleg tega razsodilo, da ta obveznost ni izpolnjena, kadar se država članica omeji na odreditev zasega nezakonitega odlagališča in uvedbo kazenskega postopka zoper njegovega upravljavca (glej zlasti sodbi Komisija/Irska, EU:C:2005:250, točka 182 in navedena sodna praksa, in Komisija/Portugalska, EU:C:2010:331, točka 55).
- 59 V obravnavani zadevi Italijanska republika nikakor ne trdi, da so bili zadevni odpadki v primeru, da jih ni predelal ali odstranil sam imetnik, predani zasebnemu ali javnemu zbiralcu ali podjetju, ki izvaja te postopke. Ta država članica trdi samo, da so bila zadevna mesta za odstranjevanje odpadkov zaprta ob izteku podaljšanja roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, in da so kazenske sankcije, ki so na tem področju določene v italijanskem pravu, ustrezne.

- 60 Zato Italijanska republika ob izteku tega podaljšanja še vedno ni izpolnila posebne obveznosti na podlagi člena 8 Direktive 75/442 in je treba očitek Komisije, ki se nanaša na kršitev tega člena, sprejeti.
- 61 Tretjič, v zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 9 Direktive 75/442, je treba najprej opozoriti, da ta člen državam članicam nalaga jasno določene in nedvoumne obveznosti rezultata, na podlagi katerih morajo podjetja ali obrati, ki izvajajo postopke odstranjevanja odpadkov v teh državah, pridobiti dovoljenje. Države članice morajo torej zagotoviti, da se uveden sistem dovoljenj dejansko uporablja in spoštuje, zlasti tako, da v ta namen izvajajo primeren nadzor ter da zagotavljajo učinkovito prenehanje in sankcioniranje postopkov, izvršenih brez dovoljenja (glej v tem smislu sodbo Komisija/Irska, EU:C:2005:250, točki 116 in 117).
- 62 Poleg tega je treba poudariti, da je namen sistema dovoljenj iz člena 9 te direktive, kot izhaja iz besedila te določbe, da se omogoči pravilna uporaba člena 4 te direktive, zlasti tako, da se zagotovi, da postopki odstranjevanja, izvedeni na podlagi takih dovoljenj, ustrezajo različnim zahtevam, ki jih določa zadnji navedeni člen (glej v tem smislu sodbo Komisija/Irska, EU:C:2005:250, točki 118 in 131).
- 63 Zato s samim zaprtjem odlagališč obveznost, ki izhaja iz člena 9 Direktive 75/442, ne bo izpolnjena nič bolj kot obveznosti na podlagi členov 4 in 8 te direktive.
- 64 V obravnavani zadevi Italijanska republika tudi v zvezi z očitano kršitvijo člena 9 Direktive 75/442 trdi samo, da so bila vsa mesta za odstranjevanje odpadkov, ki jih omenja Komisija, zaprta ob izteku predpisanega roka. Poleg tega ta država članica v vlogah priznava, da upravljavci nekaterih od teh mest nikoli niso imeli dovoljenja v smislu tega člena. Zato ob izteku podaljšanja roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, Italijanska republika še vedno ni izpolnila obveznosti na podlagi tega člena, tako da je treba očitek Komisije, ki se nanaša na ta člen, sprejeti.
- 65 Na drugem mestu, v zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 2(1) Direktive 91/689, je treba navesti, da morajo države članice v skladu s to določbo sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zahtevajo, da se na vsakem mestu, kjer se odlagajo nevarni odpadki, odpadki evidentirajo in identificirajo.
- 66 Iz samega besedila te določbe je razvidno, da morajo države članice sistematično evidentirati in identificirati vsak nevarni odpadek, ki se odloži na njihovem ozemlju, da bi tako v skladu s ciljem, ki je določen v šesti uvodni izjavi navedene direktive, zagotavljale, da se odstranjevanje in predelava nevarnih odpadkov nadzira na najpopolnejši možni način (sodba Komisija/Grčija, C-163/03, EU:C:2005:226, točka 63).
- 67 V obravnavani zadevi zadošča ugotoviti, da Italijanska republika ni trdila, še manj pa dokazala, da je ob izteku podaljšanja roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, na podlagi člena 2(1) Direktive 91/689 izčrpno evidentirala in identificirala vsak nevarni odpadek, ki je bil odložen na odlagališčih, ki jih omenja Komisija. Zato Italijanska republika do tega datuma še vedno ni zagotovila izpolnjevanja obveznosti na podlagi te določbe.
- 68 Na tretjem mestu, v zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 14, od (a) do (c), Direktive 1999/31, je treba opozoriti, da država članica s tem, da dovoli obratovanje odlagališča, brez da bi bil pred tem pristojnim organom predložen načrt prilagoditve odlagališča, ki bi ga ti odobrili, ne izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi te določbe (glej v tem smislu sodbo Komisija/Slovaška, C-331/11, EU:C:2013:271, točke od 34 do 39).
- 69 V obravnavani zadevi je treba navesti, da Italijanska republika nikakor ne trdi, da so bili pristojnemu organu za obravnavana mesta za odstranjevanje odpadkov predloženi načrti prilagoditve v smislu člena 14 Direktive 1999/31. Ta država trdi samo, da so bila vsa odlagališča, omenjena v okviru te kršitve, zaprta ob izteku roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju. Vendar, kot je razvidno iz vlog navedene države članice, so bila nekatera od teh odlagališč odprta brez dovoljenja in za ta mesta

ni bil nikoli sprejet noben uradni ukrep za zaprtje. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da do tega datuma Italijanska republika še vedno ni izpolnila niti obveznosti na podlagi člena 14, od (a) do (c), te direktive.

- 70 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da do takrat, ko se je po podalšanju, ki ga je odobrila Komisija, iztekel rok iz obrazloženega mnenja, ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 260(1) PDEU.

Denarne sankcije

Trditve strank

- 71 Komisija predlaga naložitev plačila denarne kazni in pavšalnega zneska, ker naj zgolj naložitev denarne kazni na podlagi člena 260 PDEU ne bi bila zadostna spodbuda državam članicam, da po ugotovljeni neizpolnitvi obveznosti na podlagi člena 258 PDEU nemudoma izpolnijo svoje obveznosti.
- 72 V zvezi z zneskom te denarne kazni in tega pavšalnega zneska se Komisija opira na svoje sporočilo z dne 13. decembra 2005 z naslovom „Izvajanje člena [260 PDEU]“ (SEC(2005) 1658), kakor je bilo posodobljeno s sporočilom Komisije z dne 31. avgusta 2012 z naslovom „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih Komisija predlaga Sodišču v okviru postopkov za ugotavljanje kršitev“ (C(2012) 6106 final).
- 73 V obravnavani zadevi Komisija meni, da je denarna kazen 256 819,20 EUR na dan primerna okoliščinam. Ta znesek je bil določen tako, da se je pavšalna osnova denarne kazni, in sicer 640 EUR na dan, pomnožila s koeficientom resnosti kršitve, ki je bil na lestvici od 1 do 20 določen na 8, s koeficientom trajanja kršitve, ki je v tem primeru na lestvici od 1 do 3 določen na 3, in s fiksnim faktorjem „n“, ki odraža plačilno zmožnost Italijanske republike in število glasov, ki jih ima v Svetu Evropske unije, in znaša 16,72.
- 74 V zvezi z resnostjo kršitve Komisija na prvem mestu opozarja na pomen zadevnih določb, ki so temeljni instrument za varovanje zdravja ljudi in za varstvo okolja. Ob upoštevanju posebnega pomena člena 4 Direktive 75/442 (Komisija/Grčija, C-387/97, EU:C:2000:356) naj bi imelo to, da so zdaj nekatera mesta za odstranjevanje odpadkov v skladu s členoma 8 in 9 te direktive, le majhen vpliv na sankcijo, ki jo mora naložiti Sodišče. Opozoriti naj bi bilo treba tudi, da je Sodišče v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) ugotovilo, da Italijanska republika svojih obveznosti ni izpolnjevala „na splošno in vztrajno“.
- 75 Na drugem mestu Komisija izpostavlja učinke kršitve na javne in zasebne interese, zlasti neprijeten vonj in hrup, ki sta povezana z odlaganjem odpadkov, onesnaženje okoliša, nevarnost vplivanja tega onesnaženja na zdravje ljudi in poslabšanje naravne krajine.
- 76 Na tretjem mestu Komisija trdi, da je sodna praksa Sodišča na področju odstranjevanja odpadkov ustaljena in da je zato pomen kršenih določb jasen in nedvoumen.
- 77 Na četrtem mestu, tudi če se je položaj od začetka postopka, ko je bilo popisanih 5301 nezakonitih mest za odstranjevanje odpadkov, občutno izboljšal, naj bi bilo treba upoštevati, da je bila Italijanska republika predmet drugih postopkov za ugotavljanje kršitev, ki so bili povezani tako z ravnanjem z odpadki kot tudi z drugimi področji in ki so se v nekaterih primerih končali s sodbo o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti.

- 78 V zvezi s trajanjem kršitve Komisija opozarja, da je od 26. aprila 2007, ko je bila izdana sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250), do 24. oktobra 2012, ko se je Komisija odločila vložiti tožbo pri Sodišču, minilo 65 mesecev.
- 79 Komisija predlaga, naj se znesek denarne kazni postopno zmanjšuje glede na napredek Italijanske republike pri izvrševanju sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Metoda za izračun te denarne kazni bi bila takšna, da bi se najprej preštela obstoječa nezakonita mesta za odstranjevanje odpadkov, pri čemer bi se mesta, kjer so odloženi nevarni odpadki, štela dvojno, nato pa bi se znesek denarne kazni delil s tako dobljenim številom. Tako bi se denarna kazen zmanjševala glede na vsako skladno mesto za odstranjevanje odpadkov. Ob upoštevanju konstantnega spreminjanja položaja nezakonitih mest za odstranjevanje odpadkov v Italiji Komisija predlaga, naj se denarna kazen izračuna na polletni podlagi.
- 80 Poleg tega je Komisija na vprašanje, ki ga je postavilo Sodišče na obravnavi in ki se je nanašalo na učinkovitost denarne kazni s postopnim zmanjšanjem v okviru občutno nasprotujočih stališč strank, trdila, da se z Italijansko republiko ne strinjata glede vprašanja, katere ukrepe mora sprejeti ta država članica za uskladitev s členom 4 Direktive 75/442. V teh okoliščinah je Komisija prepričana, da bi v primeru, da bi Sodišče s to sodbo potrdilo razlago v zvezi s tem členom 4, ki jo zagovarja Komisija, Italijanska republika spoštovala to sodbo in ji še naprej pošiljala informacije o ukrepih, sprejetih za vsako mesto za odstranjevanje odpadkov.
- 81 V zvezi s pavšalnim zneskom Komisija predlaga, naj se izračuna tako, da se osnovni znesek, določen na 210 EUR na dan, najprej pomnoži s koeficientom resnosti kršitve in faktorjem „n“, katerih vrednosti 8 in 16,72 ustrezata vrednostim, predlaganim za izračun denarne kazni, nato pa s številom dni, ko kršitev ni bila odpravljena. Tako bi moral biti pavšalni znesek rezultat pomnožitve zneska 28 089,60 EUR s številom dni, ki so potekali med datumom izdaje sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) in datumom izdaje te sodbe.
- 82 Italijanska republika trdi, da bi se z naložitvijo denarnih sankcij zmanjšala sredstva, ki jih dežele in lokalne skupnosti namenijo za okoljsko upravljanje.
- 83 V zvezi z resnostjo kršitve Italijanska republika trdi, da je pomen neizpolnitve obveznosti, ki se ji očita, zanemarljiv v primerjavi z resnostjo neizpolnitve obveznosti, v zvezi s katero je bila izdana sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Poleg tega naj italijanski organi ne bi imeli vpliva na očitano neizpolnitev obveznosti, ki naj bi izhajala iz dejanskega položaja, nastalega zaradi preteklih ravnanj, kar naj bi podaljšalo roke, ki so potrebni za uskladitev zadevnih mest za odstranjevanje odpadkov.
- 84 V zvezi s trajanjem kršitve Italijanska republika trdi, da so vsa mesta za odstranjevanje odpadkov, glede katerih ji je očitano protipravno obratovanje, že dolgo neaktivna.
- 85 Italijanska republika je na obravnavi pojasnila, da se ne želi opredeliti glede predloga Komisije za naložitev denarne kazni s postopnim zmanjšanjem, ker prereka sam obstoj očitane neizpolnitve obveznosti.

Presoja Sodišča

Uvodne ugotovitve

- 86 Opozoriti je treba, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, in glede na stopnjo prepričevanja in odvracanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, EU:C:2014:316, točka 58 in navedena sodna praksa).

Denarna kazen

- 87 Ker je Sodišče ugotovilo, da Italijanska republika sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) ni izvršila v določenem roku, lahko tej državi članici naloži plačilo denarne kazni, če ob presoji dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče, neizpolnitev obveznosti še vedno traja (glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, C-610/10, EU:C:2012:781, točka 96 in navedena sodna praksa).
- 88 Za ugotovitev, ali neizpolnitev obveznosti, ki je očitana Italijanski republiki, ob tej presoji še vedno traja, je treba preučiti ukrepe, ki so bili po navedbah te države članice sprejeti po izteku podaljšanja roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju.
- 89 Na obravnavi je Komisija pojasnila, da v 18 od 20 italijanskih dežel obstaja 200 mest za odstranjevanje odpadkov, ki še vedno niso usklajena z upoštevnimi določbami. Natančneje, po navedbah te institucije 198 mest za odstranjevanje odpadkov še vedno ni v skladu s členom 4 Direktive 75/442, od teh mest pa dve nista v skladu niti s členoma 8 in 9 te direktive, štirinajst, kjer so odloženi nevarni odpadki, pa jih ni v skladu niti s členom 2(1) Direktive 91/689. Poleg tega naj bi ostali le še dve odlagališči, za kateri niso bili sprejeti načrt prilagoditve ali ukrepi o dokončnem zaprtju, s čimer je kršen člen 14, od (a) do (c), Direktive 1999/31. Italijanska republika je še naprej prerekala kršitev teh določb in v bistvu ponovila trditve iz odgovora na tožbo in iz duplike, zlasti, da člen 4 Direktive 75/442 ne nalaga nobene obveznosti za sanacijo nezakonitih mest za odstranjevanje odpadkov in da so vsa mesta za odstranjevanje odpadkov, na katera se sklicuje Komisija, že dolgo neaktivna. Ta država članica je trdila tudi, da ni uspela najti enega od dveh mest za odstranjevanje odpadkov, ki sta omenjeni v zvezi s kršitvijo členov 8 in 9 Direktive 75/442, in sicer tisto v Altamuri-Sgarrone v občini Matera (Bazilikata), ker je CFS slabo opredelila to mesto.
- 90 Glede tega je treba najprej opozoriti – kot je bilo navedeno v točkah od 50 do 63 te sodbe in v nasprotju s tem, kar trdi Italijanska republika – da za izpolnitev obveznosti na podlagi členov 4, 8 in 9 Direktive 75/442 ne zadošča, da se zaprejo vsa zadevna mesta za odstranjevanje odpadkov. V zvezi z mestom za odstranjevanje odpadkov v Altamuri-Sgarrone je treba natančneje navesti, da je Italijanska republika v dokumentih, ki so bili priloženi k odgovoru na tožbo, predložila informacije o sanacijskih ukrepih, ki so predvideni za to mesto. Ta država članica se je šele v dupliki sklicevala na zamenjavo tega mesta z nekim drugim in ob tem dodala, da občina Altamura ni v deželi Bazilikata, ampak v Apuliji. Vendar te navedbe Italijanske republike, tudi če so resnične, ne morejo omajati nadaljnjega obstoja neizpolnitve obveznosti, ker se ta neizpolnitev obveznosti ne nanaša na obstoj določenega števila nesaniranih mest za odstranjevanje odpadkov, ampak na splošno in vztrajno nespoštovanje obveznosti na podlagi zgoraj navedenih določb. Okoliščine, s katerimi je bila povezana razprava med strankama pred Sodiščem o tem povsem dejanskem vprašanju, ne morejo dokazati, da je očitana neizpolnitev obveznosti prenehala.
- 91 Dalje, Komisija je v pisnem odgovoru na vprašanja Sodišča in na obravnavi trdila, da Italijanska republika še vedno ne evidentira in identificira nevarnih odpadkov na štirinajstih mestih za odstranjevanje odpadkov. Ker v spisu ni nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati na obstoj takega inventarja, je treba ugotoviti, da navedena država članica v zvezi s temi mesti za odstranjevanje odpadkov še vedno ne izpolnjuje niti obveznosti iz člena 2(1) Direktive 91/689.
- 92 Nazadnje, v zvezi z dvema odlagališčema, za kateri je zatrjevano, da še vedno nista usklajeni s členom 14, od (a) do (c), Direktive 1999/31, zadošča navesti, da Italijanska republika ni trdila, da sta bila zanju bodisi predložena in potrjena načrta prilagoditve bodisi da sta bili sprejeti dokončni odločbi o zaprtju.
- 93 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da številna mesta za odstranjevanje odpadkov v skoraj vseh italijanskih deželah še vedno niso usklajena z zadevnimi določbami in da neizpolnitev obveznosti, ki je očitana Italijanski republiki, ob presoji dejanskega stanja zadeve, ki jo je opravilo Sodišče, še vedno traja.

- 94 V teh okoliščinah Sodišče meni, da je naložitev plačila denarne kazni Italijanski republiki ustrezen finančni način, da se jo spodbudi k sprejetju potrebnih ukrepov za odpravo ugotovljene neizpolnitve obveznosti in da se zagotovi popolna izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250).
- 95 V zvezi z zneskom in obliko te denarne kazni Sodišče pri izvrševanju pooblastila za odločanje po prostem preudarku v skladu z ustaljeno sodno prakso določi tako denarno kazen, da je ta po eni strani prilagojena okoliščinam in po drugi sorazmerna z ugotovljeno kršitvijo in s plačilno zmožnostjo zadevne države članice (glej v tem smislu sodbo Komisija/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, točka 46 in navedena sodna praksa). Predlogi Komisije v zvezi z denarno kaznijo zato Sodišča ne zavezujejo in so zgolj koristna oporna točka. Prav tako smernice, ki jih vsebujejo sporočila Komisije, za Sodišče niso zavezujoče, temveč prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije, ko ta institucija Sodišču daje predloge (glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 116 in navedena sodna praksa). V okviru postopka, ki poteka na podlagi člena 260(2) PDEU in ki se nanaša na neizpolnitev obveznosti, ki je država članica ni odpravila, čeprav je bila ta neizpolnitev obveznosti ugotovljena že s prvo sodbo, izdano na podlagi člena 226 ES ali člena 258 PDEU, mora namreč Sodišče ohraniti prosto presojo pri določitvi denarne kazni v znesku in obliki, za katero meni, da je ustrezna za spodbuditev te države članice k prenehanju neizvrševanja obveznosti, ki izhajajo iz te prve sodbe Sodišča.
- 96 Sodišče je že razsodilo, da mora biti taka sankcija določena glede na stopnjo potrebne prisile, da bi bila država članica kršiteljica spodbujena k izvršitvi sodbe glede neizpolnitve obveznosti in k spremembi svojega ravnanja, tako da se odpravi očitana kršitev (sodba Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 117 in navedena sodna praksa).
- 97 Zato so merila pri presoji Sodišča, ki jih je treba upoštevati za zagotovitev prisilne narave denarne kazni zaradi enotne in učinkovite uporabe prava Unije, načeloma trajanje kršitve, stopnja njene resnosti in plačilna zmožnost zadevne države članice. Za uporabo teh meril mora Sodišče upoštevati zlasti posledice neizvršitve za javne in zasebne interese ter nujnost, s katero je treba zadevno državo članico spodbuditi k izpolnitvi svojih obveznosti (sodba Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 119 in navedena sodna praksa).
- 98 V zvezi z resnostjo kršitve je treba ugotoviti, da je obveznost odstranitve odpadkov brez ogrožanja zdravja ljudi in škodovanja okolju eden izmed ciljev politike Evropske unije na področju okolja, kot izhaja iz člena 191 PDEU. Zlasti bi lahko nespoštovanje obveznosti na podlagi člena 4 Direktive 75/442 že zaradi same narave teh obveznosti neposredno ogrozilo zdravje ljudi in škodilo okolju ter ga je treba zato šteti za posebej resno (glej v tem smislu zlasti sodbo Komisija/Grčija, EU:C:2000:356, točka 94).
- 99 Neizpolnitev obveznosti iz člena 2(1) Direktive 91/689, s katero se zahteva, da se na vsakem odlagališču nevarnih odpadkov ti odpadki evidentirajo in identificirajo, je treba prav tako šteti za resno, ker je izpolnitev te obveznosti nujni pogoj za popolno uresničitev ciljev iz člena 4 Direktive 75/442 (glej po analogiji sodbo Komisija/Grčija, EU:C:2000:356, točka 95), zlasti ker so ti odpadki, kot opozarja Komisija, po svoji naravi bolj nevarni za zdravje ljudi in za okolje.
- 100 Poleg tega, kot poudarja Komisija, to, da se obravnavana zadeva nanaša na neizvršitev sodbe v zvezi s splošno in vztrajno prakso, še potrjuje resnost zadevne neizpolnitve obveznosti.
- 101 Čeprav je Italijanska republika, kot sama trdi, od izdaje sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) dosegla velik napredek pri zmanjšanju števila mest za odstranjevanje odpadkov, ki niso bila v skladu z zadevnimi določbami, je vseeno, kot trdi Komisija, napredek, ki je bil ugotovljen po izteku podaljšanja roka, določenega v obrazloženem mnenju, zelo počasen in še vedno obstaja veliko število nezakonitih mest za odstranjevanje odpadkov v skoraj vseh italijanskih deželah.

- 102 V zvezi s trajanjem kršitve je treba navesti, da ga je treba presoјati glede na trenutek, v katerem Sodišče obravnava dejansko stanje, in ne glede na trenutek, ko je Komisija vložila tožbo pri njem (sodba Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 120 in navedena sodna praksa).
- 103 V obravnavani zadevi, kot je razvidno iz točk od 90 do 93 te sodbe, Italijanska republika ni uspela dokazati, da se je neizpolnitev obveznosti, ki je bila ugotovljena v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250), dejansko končala. Zato je treba šteti, da ta neizpolnitev obveznosti vztraja že več kot sedem let, kar je zelo dolgo.
- 104 V zvezi s plačilno zmožnostjo Italijanske republike je Sodišče že razsodilo, da je treba upoštevati nedavno gibanje bruto domačega proizvoda države članice, kakor je razvidno ob presoji dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče (glej v tem smislu sodbo Komisija/Irska, C-279/11, EU:C:2012:834, točka 78).
- 105 Zaradi določitve oblike denarne kazni, naložene na podlagi člena 260(2) PDEU, mora Sodišče upoštevati različne dejavnike, ki so povezani tako z naravo zadevne neizpolnitve obveznosti kot z okoliščinami obravnavane zadeve. Kot je navedeno v točki 95 te sodbe, Sodišče po prosti presoji določi obliko in znesek denarnih sankcij in ni nikakor vezano na predloge, ki jih glede tega poda Komisija.
- 106 V zvezi s predlogom Komisije, da naj se naloži denarna kazen s postopnim zmanjševanjem, je treba navesti, da tudi če je treba za zagotovitev popolne izvršitve sodbe Sodišča zahtevati denarno kazen v celoti, dokler država članica ne sprejme vseh potrebnih ukrepov za prenehanje ugotovljene neizpolnitve obveznosti, je mogoče v nekaterih posebnih primerih naložiti sankcijo, ki upošteva morebiten napredek države članice pri izvrševanju svojih obveznosti (glej v tem smislu sodbe Komisija/Španija, C-278/01, EU:C:2003:635, točke od 43 do 51; Komisija/Italija, C-496/09, EU:C:2011:740, točke od 47 do 55, in Komisija/Belgija, C-533/11, EU:C:2013:659, točki 73 in 74).
- 107 Sodišče v okoliščinah obravnavane zadeve in zlasti ob upoštevanju informacij, ki sta mu jih predložili Italijanska republika in Komisija, meni, da je treba določiti denarno kazen s postopnim zmanjševanjem. Zato je treba določiti način izračuna te denarne kazni in njeno pogostost.
- 108 V zvezi s tem zadnjim vprašanjem je treba v skladu s predlogom Komisije določiti denarno kazen s postopnim zmanjševanjem na polletni podlagi, tako da bo ta institucija lahko ocenila stopnjo napredka ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) glede na stanje ob koncu zadevnega obdobja (glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija, EU:C:2011:740, točka 54).
- 109 Poleg tega je treba, kot predlaga Komisija, zahtevati plačilo denarne kazni, katere znesek se bo postopoma zmanjševal sorazmerno s številom mest za odstranjevanje odpadkov, ki bodo usklajena s sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250), pri čemer bodo mesta, kjer so odloženi nevarni odpadki, štela dvojno (glej po analogiji sodbi Komisija/Španija, EU:C:2003:635, točka 50, in Komisija/Italija, EU:C:2011:740, točka 52).
- 110 Sodišče glede na navedeno v okviru izvrševanja pooblastila za odločanje po prostem preudarku meni, da je primerno določiti polletno denarno kazen v znesku 42.800.000 EUR, od katere se bo odšteval znesek, sorazmeren s številom mest za odstranjevanje odpadkov, ki bodo ob koncu zadevnega polletja usklajena s sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250), pri čemer bodo mesta, kjer so odloženi nevarni odpadki, štela dvojno.
- 111 Pri izračunu zmanjšanja denarne kazni, ki jo bo mogoče zahtevati za vsako preteklo polletje, šteto od datuma razglasitve te sodbe, bo Komisija dolžna upoštevati le tiste dokaze o sprejetju potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), ki ji bodo posredovani pred koncem zadevnega polletja.

112 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba Italijanski republiki naložiti, naj Komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske unije“ od datuma razglasitve te sodbe do izvršitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) plačuje polletno denarno kazen, ki se za prvo polletje po tej razglasitvi izračuna ob koncu tega polletja na podlagi začetnega zneska 42.800.000 EUR, od katerega se odšteje znesek 400.000 EUR za vsako od mest, kjer so odloženi nevarni odpadki in ki bodo usklajena z navedeno sodbo, in znesek 200.000 EUR za vsako od drugih mest za odstranjevanje odpadkov, ki bodo usklajena z navedeno sodbo. Za vsa naslednja polletja se denarna kazen, dolgovana za vsako polletje, izračuna ob koncu tega polletja na podlagi zneska denarne kazni, ki je bil določen za predhodno polletje, z istimi odšteti glede na uskladitve mest za odstranjevanje odpadkov, na katera se nanaša ugotovljena neizpolnitev obveznosti, ki bodo izvedene med zadevnim polletjem.

Pavšalni znesek

113 Najprej je treba spomniti, da lahko Sodišče pri izvajanju pooblastila za odločanje po prostem preudarku, ki mu je podeljeno na zadevnem področju, denarno kazen in pavšalni znesek naloži kumulativno (sodba Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 140 in navedena sodna praksa).

114 Naložitev plačila pavšalnega zneska in določitev višine tega zneska morata v vsakem posameznem primeru temeljiti na upoštevanju vseh bistvenih elementov, ki se nanašajo na značilnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti in na ravnanje države članice, na katero se nanaša postopek, ki se je začel na podlagi člena 260 PDEU. Ta člen v zvezi s tem podeljuje Sodišču široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, da odloči, ali je treba naložiti tako sankcijo in da po potrebi določi njen znesek (glej sodbo Komisija/Španija, EU:C:2014:316, točka 60 in navedena sodna praksa).

115 V obravnavanem sporu je treba upoštevati celoto pravnih in dejanskih okoliščin, ki so pripeljale do ugotovljene neizpolnitve obveznosti, in zlasti veliko število mest za odstranjevanje odpadkov, ki še niso v skladu s pravom Unije. Poleg tega, kot je navedla generalna pravobranilka v točki 188 sklepnih predlogov, je bilo Sodišču poleg te zadeve, ki temelji na neizvršitvi sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), predloženih še več kot 20 zadev na področju odpadkov, v katerih je bilo ugotovljeno, da ta država članica ni izpolnila obveznosti na podlagi prava Unije.

116 Takšne ponavljajoče kršitve države članice na posebnem področju ukrepov Unije so pokazatelj, da je za učinkovito preventivo poznejših podobnih kršitev prava Unije treba sprejeti odvračilni ukrep, kot je naložitev plačila pavšalnega zneska (glej sodbo Komisija/Španija, EU:C:2014:316, točka 78 in navedena sodna praksa).

117 V teh okoliščinah mora Sodišče v okviru pooblastila za odločanje po prostem preudarku določiti ta pavšalni znesek tako, da bo ta na eni strani prilagojen okoliščinam in na drugi sorazmeren s storjeno kršitvijo (glej v tem smislu sodbo Komisija/Grčija, C-369/07, EU:C:2009:428, točka 146).

118 Med upoštevni dejavniki glede tega so zlasti resnost ugotovljene kršitve in obdobje njenega trajanja po razglasitvi sodbe, s katero je bila ugotovljena (glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija, EU:C:2011:740, točka 94), ter plačilna zmožnost zadevne države članice (glej sodbo Komisija/Španija, EU:C:2014:316, točka 80).

119 Okoliščine, ki jih je treba upoštevati v zvezi s temi dejavniki, izhajajo zlasti iz preudarkov v točkah od 98 do 104 te sodbe. Glede tega je treba zlasti opozoriti, da je zadevna kršitev splošna in vztrajna, da so mesta za odstranjevanje odpadkov, na katera se nanaša, v skoraj vseh italijanskih deželah, in da so na nekaterih od teh mest odloženi nevarni odpadki, ki so zelo nevarni za zdravje ljudi in za okolje.

120 Sodišče glede na navedeno meni, da je treba pavšalni znesek, ki ga mora plačati Italijanska republika, na podlagi pravične presoje okoliščin obravnavane zadeve določiti na 40 milijonov EUR.

- ¹²¹ Zato je treba Italijanski republiki naložiti, naj Komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske unije“ plača pavšalni znesek 40 milijonov EUR.

Stroški

- ¹²² V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki. Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, se slednji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 260(1) PDEU.**
- 2. Italijanski republiki se naloži, naj Evropski komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske unije“ od datuma razglasitve te sodbe do izvršitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) plačuje polletno denarno kazen, ki se za prvo polletje po tej razglasitvi izračuna ob koncu tega polletja na podlagi začetnega zneska 42.800.000 EUR, od katerega se odšteje znesek 400.000 EUR za vsako od mest, kjer so odloženi nevarni odpadki in ki bodo usklajena z navedeno sodbo, in znesek 200.000 EUR za vsako od drugih mest za odstranjevanje odpadkov, ki bodo usklajena z navedeno sodbo. Za vsa naslednja polletja se denarna kazen, dolgovana za vsako polletje, izračuna ob koncu tega polletja na podlagi zneska denarne kazni, ki je bil določen za predhodno polletje, z istimi odštetji glede na uskladitve mest za odstranjevanje odpadkov, na katera se nanaša ugotovljena neizpolnitev obveznosti, ki bodo izvedene med zadevnim polletjem.**
- 3. Italijanski republiki se naloži, naj Evropski komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske unije“ plača pavšalni znesek 40 milijonov EUR.**
- 4. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi