



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 4 september 2014¹

Mål C-196/13

Europeiska kommissionen
mot
Republiken Italien
och Mål C-378/13
Europeiska kommissionen
mot

Republiken Grekland

”Fördragsbrott — Artikel 260 FEUF — Underlåtenhet att följa domar från domstolen — Dom kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250) och dom kommissionen/Grekland (C-502/03, EU:C:2005:592) — Avfallslagstiftningen — Olagliga deponier — Avslutande — Sanering — Nytt tillstånd enligt direktiv 99/31/EG — Ekonomiska sanktioner — Föreläggande av vite och ett schablonbelopp — Minskning av vitet vid partiellt genomförande”

I – Inledning	3
II – Tillämpliga bestämmelser	4
A – Det tidigare avfallsdirektivet	4
B – Direktivet om farligt avfall	4
C – Det nya avfallsdirektivet	4
D – Deponeringsdirektivet	5
III – Bakgrund till de båda målen	6
A – Målet kommissionen/Italien (C-196/13)	6
B – Målet kommissionen/Grekland (C-378/13)	6
IV – Parternas yrkanden	7
V – Rättslig bedömning	8
A – Inledande anmärkningar	8
1. Huruvida det föreligger en fortsatt genomförandeskyldighet	8

¹ — Originalspråk: tyska.

2. Frågan vilken tidpunkt som är avgörande för bedömningen av genomförandet	9
B – Förfarandet mot Italien	10
1. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning	10
2. Angående genomförandet av domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250)	10
a) Nyttjande av olagliga deponier	11
i) Antalet deponier som fortsätter att vara i drift	11
ii) Införandet av ytterligare bestämmelser och kontroller	12
b) Sanering av olagliga deponier	13
i) Allmänt om saneringsskyldigheten	13
ii) Artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall	14
iii) De aktuella deponierna	15
c) Beträffande nytt tillstånd för deponier som fortsätter att vara i drift enligt deponeringsdirektivet	18
d) Slutsats i denna del	18
C – Förfarandet mot Grekland	18
D – De ekonomiska sanktionerna	19
1. Föreläggande av vite	19
a) Beträffande mål C-196/13, kommissionen/Italien	20
i) Frågan huruvida det fortsatt föreligger en överträdelse	20
– De ostridiga fallen	20
– De båda omtvistade fallen	20
– Slutsats i denna del	23
ii) Huruvida vitet ska bestå av ett absolut belopp eller minskas proportionellt ...	23
iii) Det grundläggande beloppet	25
b) Mål C-378/13, kommissionen/Grekland	27
i) Beträffande vitets grundbelopp	27
ii) Beträffande erkännandet av avslutade deponier	28
iii) Slutsats i denna del	29
2. Schablonbeloppet	29

a) Mål C-196/13, kommissionen/Italien.....	29
b) Mål C-378/13, kommissionen/Grekland.....	30
VI – Rättegångskostnader	30
VII – Förslag till avgörande	31

I – Inledning

1. Tillämpningen av unionens avfallslagstiftning medför ibland svårigheter. Sådana svårigheter har föranlett detta förfarande. Kommissionen har nämligen inlett fördragsbrottsförfaranden mot Republiken Grekland och Republiken Italien på grund av ett stort antal olagliga avfallsdeponier, vilket ledde fram till domarna kommissionen/Grekland (C-502/03, EU:C:2005:592) och kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250). Kommissionen vänder sig nu på nytt till domstolen, eftersom den anser att de båda domarna inte har följts i sin helhet. Eftersom målen till viss del rör samma frågor, ska jag behandla dem gemensamt i detta förslag till avgörande.

2. Målen avser nyttjandet av olagliga deponier samt bristande sanering av avslutade olagliga deponier. I förfarandet mot Republiken Italien tillkommer dessutom att några deponier innehåller farligt avfall som inte har identifierats och registrerats samt att det för några deponier saknas nya tillstånd i enlighet med deponeringsdirektivet.²

3. Det första problemet utgör vilken lagstiftning som är tillämplig. Kan de båda domarna från år 2005 och år 2007 fortfarande genomföras, och föreligger det en skyldighet att göra detta, fastän rättsläget har ändrat sig under tiden?

4. De fastställda fördragsbrotten avser nämligen det tidigare avfallsdirektivet,³ och när det gäller Republiken Italien även direktivet om farligt avfall⁴ och deponeringsdirektivet. Under tiden har emellertid det tidigare avfallsdirektivet upphävts och utan några materiella ändringar ersatts av en konsoliderad version.⁵ Senare antog unionen ett nytt avfallsdirektiv,⁶ genom vilket det kodifierade avfallsdirektivet och direktivet om farligt avfall upphävdes och ersattes. Jag ska således pröva i vilken utsträckning de ursprungliga åsidosättandena fortfarande kräver åtgärder idag.

5. I synnerhet i målet mot Italien uppkommer dessutom frågan om föremålet för den första domen och således i vilken omfattning genomförandeskyldigheten är tillämplig. Domstolen har nämligen fastställt en allmängiltig och varaktig överträdelse,⁷ utan att exakt uppge vilka fall som utgör föremål för den fällande domen. Det ska följaktligen klargöras huruvida och på vilket sätt en sådan dom ska genomföras enligt artikel 260 FEUF.

2 — Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 (EUT L 284, s. 1).

3 — I de första förfarandena rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66).

4 — Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199).

5 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, s. 9).

6 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, s. 3).

7 — Dom kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 45).

6. Ytterligare frågor uppkommer i samband med ett eventuellt åläggande av vite och/eller ett schablonbelopp. Eftersom båda målen omfattar ett stort antal enskilda fall, ska det klargöras hur dessa enskilda fall ska beaktas vid beräkningen och vilka följder ett eventuellt genomförande av domarna har vad gäller en del av dessa situationer när det gäller vitets storlek. I praktiken rör det frågan huruvida ett minskande vite ska åläggas där det belopp som ska erläggas periodiskt ska minskas proportionerligt så snart ytterligare framsteg uppnås vid genomförandet av domarna.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Det tidigare avfallsdirektivet*

7. Enligt artikel 4 i det tidigare avfallsdirektivet föreskrivs en skyldighet att skydda hälsa och miljö vid hantering av avfall och att motverka olagligt övergivande av avfall:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön ...

...

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall.”

8. Medlemsstaterna åläggs enligt artikel 8 i det tidigare avfallsdirektivet att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall antingen överläter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B till direktivet, eller själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i direktivet.

9. I artikel 9.1 i det tidigare avfallsdirektivet föreskrivs att för genomförandet av bland annat artikel 4 i direktivet måste varje inrättning eller företag som bortskaffar avfall erhålla ett tillstånd från den behöriga myndighet som är ansvarig för att genomföra direktivet.

B – *Direktivet om farligt avfall*

10. I artikel 2 i direktivet om farligt avfall föreskrivs grundläggande skyldigheter beträffande bortskaffandet av detta avfall:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kräva att det farliga avfallet registreras och identifieras på varje plats där sådant avfall deponeras (bortskaffas).

...”

C – *Det nya avfallsdirektivet*

11. Avfallsdirektivet och direktivet om farligt avfall upphävdes genom artikel 41 i det nya avfallsdirektivet med verkan från och med den 12 december 2010. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”Hänvisningar till de upphävda direktiven ska anses som hänvisningar till det här direktivet och ska läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga V.”

12. Artiklarna 4, 8 och 9 i det tidigare avfallsdirektivet ersattes utan några större ändringar genom artiklarna 13 och 36.1, 15.1 samt 23.1 och 23.2 i det nya avfallsdirektivet.

13. I funktionellt hänseende motsvaras artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall av artikel 35.1 och 35.2 i det nya avfallsdirektivet.

”1. De verksamhetsutövare som avses i artikel 23.1 [verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall], producenter av farligt avfall och verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar farligt avfall eller agerar som handlare och mäklare av farligt avfall ska föra ett register i tidsföljd över avfallets mängd, typ, ursprung och vid behov destination, insamlingsfrekvens, transportsätt och behandlingsmetod samt på begäran ställa denna information till de behöriga myndigheternas förfogande.

2. För farligt avfall gäller att registren ska sparas i minst tre år, utom när det gäller verksamhetsutövare som transporterar farligt avfall, vilka ska spara registren i minst tolv månader.

Dokumentation som visar att avfallet har hanterats ska uppvisas på begäran av de behöriga myndigheterna eller en tidigare innehavare.”

D – Deponeringsdirektivet

14. I artikel 14 a–c i deponeringsdirektivet regleras övergången av tidigare deponier till direktivets tillämpningsområde:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att deponier för vilka tillstånd gäller eller som redan är i drift vid tidpunkten för överföring av detta direktiv, inte får fortsätta att vara i drift om inte de åtgärder som anges nedan vidtas ...

- a) Inom ett år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1 [det vill säga senast den 16 juli 2002] skall huvudmannen för en deponi för de behöriga myndigheterna för godkännande lägga fram en omställningsplan för platsen som inbegriper de uppgifter som förtecknas i artikel 8 och alla rättelseåtgärder som huvudmannen anser nödvändiga för att följa kraven i detta direktiv med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I.
- b) Sedan omställningsplanen har lagts fram skall de behöriga myndigheterna fatta definitivt beslut om huruvida driften får fortsätta på grundval av nämnda omställningsplan och detta direktiv. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att i enlighet med artiklarna 7.g och 13 så snart som möjligt avsluta deponier för vilka tillstånd till fortsatt verksamhet i enlighet med artikel 8 inte givits.
- c) På grundval av den godkända omställningsplanen för platsen skall den behöriga myndigheten tillåta nödvändiga arbeten och ange en övergångsperiod för planens genomförande. Varje befintlig deponi skall överensstämma med kraven i detta direktiv, med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I, senast åtta år efter den dag som anges i artikel 18.1.”

15. Enligt artikel 18.1 i deponeringsdirektivet ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detsamma senast två år efter dess ikraftträdande (det vill säga senast den 16 juli 2001). De ska genast underrätta kommissionen om detta.

III – Bakgrund till de båda målen

16. Förevarande förslag till avgörande avser två förfaranden mot Italien och Grekland enligt artikel 260.2 FEUF avseende följandet av två tidigare domar beträffande åsidosättande av unionens avfallslagstiftning på grundval av artikel 258 FEUF.

A – Målet kommissionen/Italien (C-196/13)

17. Domstolen fastställde den 26 april 2007 i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 8 och 9 i det tidigare avfallsdirektivet, enligt artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall och enligt artikel 14 a–c i deponeringsdirektivet genom att inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att

- säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall,
- säkerställa att varje innehavare av avfall antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som genomför åtgärder för bortskaffande och återvinning, eller själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i avfallsdirektivet,
- säkerställa att varje inrättning eller företag som bortskaffar avfall är skyldigt att erhålla ett tillstånd från den behöriga myndigheten,
- säkerställa att det farliga avfallet registreras och identifieras på varje plats där sådant avfall deponeras eller bortskaffas, och
- säkerställa att huvudmän för deponier för vilka tillstånd gällde eller som redan var i drift den 16 juli 2001 senast den 16 juli 2002 förbereder en omställningsplan för platsen, innehållande uppgifter om villkoren för tillstånd och alla rättelseåtgärder som den aktuella huvudmannen anser nödvändiga, och ansöker om den behöriga myndighetens godkännande av planen, och för att säkerställa att den behöriga myndigheten – sedan omställningsplanen lagts fram – fattar ett definitivt beslut om huruvida driften får fortsätta och att den myndigheten ser till att deponier för vilka tillstånd till fortsatt verksamhet inte getts så snart som möjligt avslutas eller att den ger tillstånd för nödvändiga arbeten samt fastställer en övergångsperiod för planens genomförande.

18. Efter inledningsvis kontakt anmodade kommissionen den 1 februari 2008 Italien att yttra sig om följandet av domen. I anslutning till ytterligare korrespondens översände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Italien den 26 juni 2009. Kommissionen förlängde den där fastställda fristen för att genomföra domen till och med den 30 september 2009. Republiken Italien lämnade ytterligare yttranden, vilka kommissionen dock inte fann vara tillfredsställande. Mot denna bakgrund väckte kommissionen talan i mål C-196/13 den 16 april 2013.

B – Målet kommissionen/Grekland (C-378/13)

19. Domstolen fastställde den 6 oktober 2005 i dom kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) att Republiken Grekland har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 8 och 9 i avfallsdirektivet, genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet.

20. Kommissionen och Republiken Grekland har haft ett intensivt meningsutbyte beträffande genomförandet av denna dom. Den 29 oktober 2010 riktade kommissionen en kompletterande begäran om yttrande genom vilken Republiken Grekland uppmanades att inkomma med synpunkter, i vilken föreskrevs en sista frist för att följa domen på två månader. Eftersom kommissionen inte heller fann att de uppgifter som medlemsstaten lämnade därefter var tillfredsställande väckte den talan i mål C-378/13 den 2 juli 2013.

IV – Parternas yrkanden

21. I mål C-196/13 har kommissionen yrkat att domstolen ska

- 1) fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), i vilken domstolen slog fast att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 8 och 9 i avfallsdirektivet, enligt artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall och enligt artikel 14 a–c i deponeringsdirektivet,
- 2) förplikta Republiken Italien att till kommissionen utge löpande vite om 256 819,20 euro per dag, för förseningen med att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), från den dag som dom meddelas i förevarande mål till dess att domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) följs,
- 3) förplikta Republiken Italien att utge ett schablonbelopp vars belopp ska beräknas genom att multiplicera ett dagligt belopp om 28 089,60 euro med det antal dagar som löper utan att nämnda stat uppfyller sina skyldigheter från den dag domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), meddelades till dess att dom meddelas i förevarande mål, och
- 4) förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

22. Republiken Italien har yrkat att domstolen ska fastställa att talan inte kan tas upp till sakprövning, är orimlig eller i vart fall inte kan vinna framgång och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23. I mål C-378/13 har kommissionen yrkat att domstolen ska

- 1) fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF, genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592),
- 2) förplikta Republiken Grekland att till kommissionen utge ett visst angivet vite som uppgår till ett belopp om 71 193,60 euro för varje dags försening med genomförandet av domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592), räknat från den dag som dom meddelas i förevarande mål till dess att domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) följs,
- 3) förplikta Republiken Grekland att till kommissionen utge ett schablonbelopp om 7 786,80 euro per dag, räknat från den dag då domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592), meddelades till dess att dom meddelas i förevarande mål eller till dess att domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) följs, om det sker vid en tidigare tidpunkt, och
- 4) förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

24. Republiken Grekland har yrkat att domstolen ska

- 1) ogilla kommissionens talan i dess helhet,

- 2) i andra hand ogilla yrkandet om utdömande av ett dagligt vite och ett schablonbelopp, eller
 - 3) i tredje hand, med beaktande av genomförandet av domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592), begränsa det av kommissionen föreslagna dagliga vitet till ett absolut minimum och begränsa schablonbeloppet till det för Grekland föreskrivna minimivärdet, det vill säga till 2 181 000 euro, och
 - 4) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
25. Parterna har utvecklat sin talan skriftligen samt muntligt vid förhandlingen den 3 juni 2014.

V – Rättslig bedömning

26. Innan jag prövar huruvida Italien (nedan under avsnitt B) och Grekland (nedan under avsnitt C) har genomfört de båda domarna, ska jag först företa några inledande anmärkningar som är av betydelse för båda målen (nedan under avsnitt A). Slutligen ska jag behandla de ekonomiska sanktionerna (nedan under avsnitt D).

A – Inledande anmärkningar

27. Först ska jag pröva i vilken utsträckning de här aktuella domarna fortfarande ska följas (nedan under punkt 1), och i anslutning ska det klargöras hur den relevanta tidpunkten för att uppfylla genomförandeskyldigheten ska fastställas (nedan under punkt 2).

1. Huruvida det föreligger en fortsatt genomförandeskyldighet

28. Inledningsvis ska det klargöras i vilken utsträckning de båda domarna fortfarande ska följas. Visserligen är de relevanta bestämmelserna i deponeringsdirektivet fortfarande tillämpliga, men det tidigare avfallsdirektivet och direktivet om farligt avfall som var tillämpliga när de båda domarna avkunnades har sedermera upphävts och ersatts av det nya avfallsdirektivet.

29. En skyldighet att följa domarna kan emellertid inte vara mer långtgående än de rättsliga skyldigheter som domstolen har fastställt att medlemsstaten har åsidosatt. Annars skulle skyldigheten att följa en dom eventuellt till och med kunna framtvinga ett mer långtgående åsidosättande av unionslagstiftningen. Detta illustreras i de båda domarna kommissionen/Sverige,⁸ som avsåg lagring av uppgifter. Eftersom domstolen slog fast att direktiv 2006/24⁹ var ogiltigt,¹⁰ skulle ett vidare genomförande av dessa domar eventuellt medföra ett åsidosättande av artikel 15 i direktiv 2002/58¹¹ samt artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

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

9 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, s. 54).

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

11 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (EGT L 201, s. 37), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, s. 11).

30. I ett förfarande enligt artikel 258 FEUF har kommissionen genom en talan om fördragsbrott möjlighet att få fastställt att skyldigheter som härrör från den ursprungliga versionen av en gemenskapsrättsakt, som senare ändrats eller upphävts, och som kvarstår genom de nya bestämmelserna, har åsidosatts.¹² Denna lösning är ändamålsenlig, eftersom det i regel kan antas att unionslagstiftaren trots omarbetning av vissa direktiv inte har haft för avsikt att försvåra genomförandet av oförändrade skyldigheter. Sådana rent formella ändringar rör nämligen inte de konkreta resultat som ska uppnås med de aktuella direktiven, vilka enligt artikel 288 tredje stycket FEUF är bindande för medlemsstaterna. Detta gäller i än högre grad om unionslagstiftaren i en ny rättsakt inför bestämmelser enligt vilka hänvisningar till de upphävda direktiven ska anses som hänvisningar till det nya direktivet och till och med bifogar jämförelsetabeller. Just detta är fallet vad gäller de nya avfallsdirektiven.¹³

31. Domstolen har således fastställt att upphävandet av det tidigare avfallsdirektivet genom det kodifierade avfallsdirektivet under det administrativa förfarandet som föregår en talan enligt artikel 258 FEUF inte påverkar det pågående fördragsbrottsförfarandet. De aktuella bestämmelserna i det tidigare direktivet återfinns nämligen i det nyare direktivet, i vilket avfallsdirektivet kodifierades för att skapa klarhet och överskådlighet.¹⁴

32. Underförstått har domstolen redan lagt detta synsätt till grund för en dom enligt artikel 260.2 FEUF. Målet beträffande de irländska slamavskiljarna¹⁵ rörde även det tillämpningen av artiklarna 4 och 8 i det tidigare avfallsdirektivet, vilket redan hade ersatts av det kodifierade avfallsdirektivet när den första domen avkunnades. Redan innan talan väcktes enligt artikel 260 hade det nya avfallsdirektivet ersatt det konsoliderade avfallsdirektivet. Domstolen ålade dock – utan att vidare diskutera vilken lagstiftning som var tillämplig – vite och ett schablonbelopp.

33. Således kan tidigare skyldigheter enligt avfallslagstiftningen även göras gällande i förevarande mål i den mån de kvarstår genom de gällande bestämmelserna. Detta ska prövas i varje enskilt fall.

2. Frågan vilken tidpunkt som är avgörande för bedömningen av genomförandet

34. Vid prövningen huruvida en dom har följts är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 260.1 FEUF utgången av den frist som har angetts i den, med stöd av samma bestämmelse, avgivna formella underrättelsen.¹⁶ När fördragsbrottsförfarandet har inletts med stöd av artikel 228.2 EG, och ett motiverat yttrande har avgetts innan Lissabonfördraget trädde i kraft, det vill säga den 1 december 2009, är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott emellertid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet.¹⁷

12 — Dom kommissionen/Italien (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, punkt 36, beträffande avfallslagstiftning), dom kommissionen/Frankrike (C-492/08, EU:C:2010:348, punkt 31) och dom kommissionen/Polen (C-281/11, EU:C:2013:855, punkt 37).

13 — Se artikel 20 i det konsoliderade avfallsdirektivet och artikel 41 i det nya avfallsdirektivet.

14 — Dom kommissionen/Grekland (C-286/08, EU:C:2009:543, punkt 8).

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

16 — Dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 67) och dom kommissionen/Tjeckien (C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 23).

17 — Dom kommissionen/Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316, punkt 36).

B – Förfarandet mot Republiken Italien

1. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

35. Republiken Italien anser att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom kommissionen inte har avgett något kompletterande motiverat yttrande. Ett kompletterande motiverat yttrande hade emellertid endast krävts om kommissionen hade utvidgat förfarandet jämfört med det motiverade yttrandet.¹⁸ Det framgår emellertid inte att det föreligger någon sådan utvidgning. Såvida talan överensstämmer med det avgivna motiverade yttrandet krävs det däremot inte något kompletterande motiverat yttrande. Republiken Italiens argument ska därför avvisas.

36. Dessutom har Republiken Italien hävdatt att en skrivelse från generaldirektören för generaldirektoratet för miljö av den 14 juni 2011 gav upphov till berättigade förväntningar att föremålet för talan skulle ges en annan avgränsning.

37. För att det ska föreligga ett åsidosättande av skyddet för berättigade förväntningar krävs det att administrationen har gett konkreta försäkringar.¹⁹ Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från en behörig och tillförlitlig källa utgör försäkringar som kan väcka sådana förväntningar.²⁰

38. Emellertid har Republiken Italien inte uppgett vilka konkreta försäkringar som skulle framgå av denna skrivelse. Denna anmärkning ska följaktligen lämnas utan beaktande.

2. Angående genomförandet av domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250)

39. På grund av otillräckligt genomförande av domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Italien. Kommissionen förlängde den däri föreskrivna fristen till och med den 30 september 2009. Således ska det inledningsvis prövas huruvida Republiken Italien vid denna tidpunkt hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa domen.

40. I nämnda dom fastställde domstolen ett åsidosättande av artiklarna 4, 8 och 9 i det tidigare avfallsdirektivet, av artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall och av artikel 14 a–c i deponeringsdirektivet.

41. När den förlängda fristen i det motiverade yttrandet löpte ut, den 30 september 2009, hade det tidigare avfallsdirektivet ersatts med det konsoliderade avfallsdirektivet, men införlivandefristen för det nya avfallsdirektivet hade ännu inte löpt ut. Eftersom det konsoliderade direktivet inte innehöll några materiella ändringar var Republiken Italien den 30 september 2009 fortfarande skyldig att följa domen.

42. Domslutet i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) är endast till mycket begränsad hjälp för fastställandet av genomförandeskyldigheten, eftersom det endast återger texten i de bestämmelser som har åsidosatts. Domslutet ska emellertid tolkas mot bakgrund av domskälen.²¹ Enligt domskälen kan tre olika slags överträdelser identifieras, nämligen

— nyttjandet av olagliga avfallsdeponier, till viss del med lagring av farligt avfall,

18 — Se dom kommissionen/Tyskland (C-191/95, EU:C:1998:441, punkt 55), dom kommissionen/Spanien (C-186/06, EU:C:2007:813, punkt 15) och dom kommissionen/Förenade kungariket (C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 39).

19 — Dom Belgien och Forum 187/kommissionen (C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:416, punkt 147), dom Masdar (UK)/kommissionen (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punkt 81) och dom Kahla/Thüringen Porzellan/kommissionen (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 63).

20 — Dom Kahla/Thüringen Porzellan/kommissionen (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 63) och dom AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 72).

21 — Dom Bosch (135/77, EU:C:1978:75, punkt 4), dom kommissionen/Luxemburg (C-526/08, EU:C:2010:379, punkt 29) och dom kommissionen/Tyskland (C-95/12, EU:C:2013:676, punkt 40).

- brist på sanering av avslutade olagliga avfallsdeponier som till viss del innehåller farligt avfall, och
- avsaknad av nytt tillstånd enligt deponeringsdirektivet för avfallsdeponier som fortsätter att vara i drift.

a) Nyttjande av olagliga deponier

43. Kommissionen har invänt mot nyttjandet av olagliga deponier och hävdar att Republiken Italien är skyldig att införa ytterligare bestämmelser och kontroller för att förhindra sådana missförhållanden i framtiden.

44. Domstolen har i punkterna 39, 42 och 43 i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) fastställt ett åsidosättande av artiklarna 4 och 9 i det tidigare avfallsdirektivet samt av artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall genom användningen av avfallsdeponier som inte lever upp till kraven i dessa bestämmelser. Härav följer att det i Italien fanns ett stort antal deponier, vars huvudmän inte säkerställde att avfall återvanns eller bortskaffades utan fara för människors hälsa och som använde processer eller metoder som skulle kunna skada miljön. Det fanns även ett betydande antal platser för bortskaffande av avfall vilka inte var föremål för någon kontroll.²² Dessutom bedrevs verksamhet vid flera deponier utan att tillstånd hade erhållits från de behöriga myndigheterna.²³ Slutligen fastställde domstolen att det fanns minst 700 olagliga deponier med farligt avfall i Italien som inte var föremål för någon som helst kontroll.²⁴

i) Antalet deponier som fortsätter att vara i drift

45. Kommissionen gjorde visserligen inledningsvis gällande att det fanns minst 422 olagliga deponier när den fastställda fristen löpte ut, men på grund av uppgifter i svaromålet begränsade den detta påstående i repliken till 37 deponier om vars avslutning Republiken Italien inte hade lämnat några uppgifter innan fristen löpte ut. På grund av uppgifter i dupliken ifrågasatte kommissionen slutligen endast nyttjandet av två olagliga deponier.

46. Det är i detta hänseende frågan om den olagliga deponin Matera/Altamura Sgarrone på gränsen mellan Apulien och Basilicata och om en tidigare kommunal deponi, Reggio Calabria/Malderiti i Kalabrien.

47. Republiken Italien hade visserligen angett dessa deponier i sina förteckningar i svaromålet²⁵ utan uppgifter om en tidpunkt för avstängning och till och med angett vissa planerade saneringsåtgärder där. I dupliken²⁶ uppgav medlemsstaten emellertid att enligt nyare kontroller på plats kunde någon tidigare deponi inte lokaliseras i det område där den påstådda deponin Matera/Altamura Sgarrone skulle vara belägen. Och vad gäller den påstådda deponin Reggio Calabria/Malderiti uppgav medlemsstaten att avfall faktiskt har lagrats där i det förflutna, men att detta avfall emellertid har transporterats bort redan för länge sen.

22 — Punkt 39.

23 — Punkt 42.

24 — Punkt 43.

25 — Bilaga 2 till svaromålet, punkterna 34 och 74.

26 — Punkt 14.

48. Detta argument saknar emellertid betydelse för prövningen huruvida olagliga deponier de facto användes efter det att den av kommissionen fastställda fristen löpte ut. Dessa nya uppgifter innebär inte att det är uteslutet att deponierna användes vid denna tidpunkt. Dessutom har Republiken Italien uttryckligen vägrat att lämna uppgifter om i vilken utsträckning domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) följdes vid denna tidpunkt.²⁷ Följaktligen har Italien även försummat att bestrida nyttjandet av deponierna vid den tidpunkt när fristen löpte ut.

49. Vad gäller deponierna Matera/Altamura Sgarrone och Reggio Calabria/Malderiti var invändningen om fortsatt nyttjande av olagliga deponier följaktligen motiverad när den av kommissionen fastställda fristen löpte ut.

ii) Införandet av ytterligare bestämmelser och kontroller

50. Kommissionen har i detta sammanhang emellertid även kritiserat att Republiken Italien varken i tillräcklig utsträckning har stärkt sina bestämmelser för att förhindra olagligt bortskaffande av avfall eller systemet för övervakning av avfall, fastän italienska myndigheter med tiden har tillkännagivit motsvarande reformer för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).

51. Vad gäller denna anmärkning kan det påpekas att domstolen i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) har fastställt ett allmängiltigt och varaktigt åsidosättande av de avfallsrättsliga bestämmelserna.²⁸ Det ligger nära till hands att åtgärda ett sådant åsidosättande med allmänna legislativa eller systematiska åtgärder. Sådana åtgärder skulle kunna bidra till att förhindra uppkomsten av nya olagliga deponier i framtiden.

52. Emellertid har domstolen inte fastställt att överträdelsen kräver att sådana åtgärder vidtas. Inte heller har kommissionen åberopat några sådana omständigheter.

53. Att de italienska myndigheterna under en övergående period eventuellt trodde att det krävdes ytterligare bestämmelser och systematiska kontrollåtgärder är inte i sig tillräckligt för att styrka att sådana åtgärder är nödvändiga för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250). Detta gäller i än högre grad då Republiken Italien i förevarande mål har gjort gällande att syftet med dessa planer inte var att uppfylla genomförandeskyldigheten.

54. Tvärtom kan det inte uteslutas att – såsom Republiken Italien även har anfört – redan en konsekvent tillämpning av rådande bestämmelser är tillräcklig för att förhindra att avfall i framtiden bortskaffas till ett stort antal olagliga deponier. För ett sådant antagande talar även att det inte har gjorts gällande i förevarande mål att det har uppkommit nya olagliga deponier under tiden.

55. Isolerade enskilda fall – exempelvis på grund av kriminella aktiviteter – kan däremot knappast med säkerhet förhindras med stränga regler och sofistikerade övervakningssystem. De är även av en annan kvalitet än de allmängiltiga och varaktiga överträdelser som har fastställts i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).

56. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser denna del.

²⁷ — Punkt 8 i svaromålet.

²⁸ — Punkt 45.

b) Sanering av olagliga deponier

57. Kommissionen har dessutom gjort gällande att Italien har underlåtit att sanera avslutade olagliga avfallsdeponier som i vissa fall innehåller farligt avfall. Kommissionen har hävdad att det fortfarande fanns 422 deponier som behövde saneras när den fastställda fristen löpte ut.

58. Detta påstående för med sig svåra frågor. Inledningsvis ska det klargöras huruvida domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) ger upphov till en skyldighet att sanera avslutade olagliga deponier (nedan under avsnitt i) och vilken betydelse direktivet om farligt avfall ska anses ha i detta sammanhang (nedan under avsnitt ii). Slutligen ska det avgöras vilka deponier som omfattas av skyldigheten att följa domen (nedan under avsnitt iii).

i) Allmänt om saneringsskyldigheten

59. Republiken Italien har bestritt att det överhuvudtaget krävs en sanering av avslutade olagliga deponier enligt domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).

60. Det ska i detta avseende medges att det i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) varken i domslutet eller i domskälen uttryckligen slås fast att underlåtenheten att sanera olagliga deponier utgör del av de fastställda överträdelserna. I domen dokumenteras emellertid att kommissionen i sina yrkanden även har kritiserat den hittillsvarande underlåtenheten att sanera olagliga deponier.²⁹ Domstolen underkände inte detta yrkande utan biföll kommissionens talan i dess helhet.

61. Dessutom var det enligt punkt 41 i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) beträffande det påstådda åsidosättandet av artikel 8 i avfallsdirektivet visat att de italienska myndigheterna, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, inte hade säkerställt att innehavare av avfall antingen själva återvann eller bortskaffade det eller överlät avfallet till en insamlare eller till ett företag för återvinning eller bortskaffande i enlighet med bestämmelserna i direktivet. Om man hämtar ledning från de dokument till vilka hänvisas,³⁰ framgår det att domstolen har grundat denna fastställelse på att vissa deponier i regionerna Umbrien och Apulien ännu inte hade sanerats.

62. Domstolen har redan tidigare fastställt att avfallsdirektivet omfattar en sådan skyldighet att sanera olagliga deponier. Huvudmannen för en olaglig avfallsdeponi blir nämligen innehavare av avfallet genom att ta emot det. Enligt nämnda bestämmelser har medlemsstaten således en skyldighet att beträffande denne huvudman vidta de åtgärder som krävs för att detta avfall skall överlåtas till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som ombesörjer det slutliga omhändertagandet, om denne huvudman inte själv kan säkerställa att avfallet återvinns eller omhändertas slutligt.³¹

63. Således utgörs åtminstone det fastställda åsidosättandet av artikel 8 i avfallsdirektivet av att olagliga avfallsdeponier ännu inte har sanerats.

64. Visserligen har kommissionen gjort gällande att det endast föreligger ett åsidosättande av artikel 8 i det tidigare avfallsdirektivet med avseende på de båda deponier vars avslutande är omtvistat.³² Om kommissionens argument betraktas i ett allmänt sammanhang framgår det tydligt att den i övrigt inte har övergett sina yrkanden med avseende på åsidosättandet av artikel 8 genom den hittillsvarande underlåtenheten att sanera olagliga deponier. Kommissionen kräver uttryckligen även fortsatt en sådan

29 — Särskilt punkterna 10 och 12.

30 — S. 412–422 i bilagorna till Italiens duplik i mål C-135/05.

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

32 — Se ovan punkterna 47–50.

sanering, och detta har utan tvivel framgått för Republiken Italien. Erkännandet av genomförandet av domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) vad gäller artiklarna 8 och 9 avser således endast åsidosättandet av dessa bestämmelser genom att Republiken Italien inte i tillräcklig utsträckning har förhindrat olagliga deponier, respektive nyttjandet av dessa.

65. Skyldigheten att sanera olagliga deponier grundas enligt vissa domar, som endast är tillgängliga på franska och på rättegångsspråket, även på artikel 4.1 i det tidigare avfallsdirektivet, vilken kommissionen även hävdar har åsidosatts i förevarande mål. Detta fastslog domstolen till att börja med i mål i vilka det stod klart att olagligt övergivande av avfall utgjorde en fara för miljön,³³ vilket just ska motverkas enligt artikel 4.1. Senare lade den övervägandet till grund att redan lagringen av avfall i en (olaglig) deponi inverkar menligt på miljön.³⁴ Således är det logiskt att det inte är tillräckligt att avsluta en olaglig deponi eller täcka över olagligt övergivet avfall med jord och grus för att uppfylla kraven i artikel 4.1.³⁵ Såsom kommissionen har anfört ska det tvärtom åtminstone provas huruvida en avslutad olaglig deponi utgör en fara för miljö eller hälsa. Om detta är fallet måste den saneras.

66. Det ska således konstateras att det åsidosättande av artikel 4.1 och 4.8 i det tidigare avfallsdirektivet som fastställts i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) ger upphov till en skyldighet att pröva huruvida olagliga avfallsdeponier kräver en sanering och i förekommande fall att sanera dem.

67. Det överensstämmer med detta resultat att Republiken Italien redan i mål C-135/05, men även i förevarande mål, genomgående har lämnat uppgifter om sanering av avfallsdeponier. Nämda medlemsstat kan således inte hävda att den inte kände till att förevarande mål även omfattade sanering av deponier.

ii) Artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall

68. Fastställandet av ett åsidosättande av artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) kompletterar saneringsskyldigheten med särskilda skyldigheter med avseende på farligt avfall.

69. I detta avseende ska det först påpekas att de grundläggande avfallsrättsliga skyldigheterna i avfallsdirektivet – inbegripet saneringsskyldigheten – inte regleras på nytt, utan enligt artikel 1.2 i sistnämnda direktiv även gäller för farligt avfall. Följaktligen ska även olagliga deponier som innehåller farligt avfall saneras enligt avfallsdirektivet.

70. Direktivet om farligt avfall kan emellertid utgöra grund för mer långtgående skyldigheter. Således krävs det enligt artikel 2.1 att farligt avfall registreras och identifieras.

71. Om någon identifiering och registrering av farligt avfall inte görs vid olagligt övergivande så måste detta tas igen i samband med saneringen. Typiskt sett utgör åtminstone identifieringen till och med en förutsättning för den egentliga saneringen, eftersom därigenom erhålls tillförlitlig information om hur saneringen ska genomföras, och för att förhindra att ytterligare fara för miljön och människors hälsa uppkommer vid saneringen.

33 — Dom kommissionen/Italien (C-383/02, EU:C:2004:501, punkterna 32 och 36) samt dom kommissionen/Italien (C-447/03, EU:C:2004:751, punkterna 19–24).

34 — Dom kommissionen/Spanien (C-361/05, EU:C:2007:298, punkt 20) och dom kommissionen/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, punkt 37).

35 — Dom kommissionen/Spanien (C-361/05, EU:C:2007:298, punkterna 24 och 26), preciserat i dom kommissionen/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, punkt 37).

iii) De aktuella deponierna

72. Dessutom är parterna oense vad gäller frågan vilka deponier som omfattas av saneringsskyldigheten. Det avser i princip frågan huruvida åsidosättandets räckvidd har angetts med tillräcklig tydlighet för att medge ett genomförande enligt artikel 260 FEUF. Domen innehåller nämligen varken i domslutet eller i domskälen någon förteckning över deponier som ska saneras.

73. En sådan förteckning kan på sin höjd indirekt göras med ledning av handlingarna i mål C-135/05. Avgörande i detta avseende är de av kommissionen direkt eller indirekt angivna deponierna. För de flesta regioner är den rapport från den statliga italienska skogsvårdsmyndigheten av den 22 oktober 2002 på vilken kommissionen i detta avseende har grundat sin talan av avgörande betydelse. Denna omfattade de olagliga deponierna i skogs- och bergsområdena i de regioner som inte åtnjuter särskild status, det vill säga samtliga italienska regioner med undantag av Friuli-Venezia-Giulia, Sardinien, Sicilien, Trentino Alto-Adige och Valle d'Aosta.

74. En återskapad förteckning skulle emellertid troligen inte innehålla samtliga deponier som kommissionen kräver ska saneras i förevarande mål. Republiken Italien har nämligen efter en fråga från domstolen ingett en förteckning över 71 av de deponier som kommissionen har angett som var föremål för förfarandet i mål C-135/05.

75. Kommissionen har inte anfört att dessa deponier har angetts i förfarandet avseende mål C-135/05. Kommissionen har inte yttrat sig beträffande de båda deponier vars existens är omtvistad.³⁶ Det framgår emellertid med säkerhet av dess argument att den vidhåller att även de övriga 69 deponierna måste saneras. 44 av dessa deponier befinner sig i de regioner som skogsvårdsmyndigheten har undersökt och de övriga 25 i regioner för vilka nämnda myndighet inte är ansvarig, de flesta i Sicilien och Sardinien. Det är således särskilt tveksamt huruvida kommissionen har nämnt sistnämnda deponier i förfarandet avseende mål C-135/05.

76. Syftet med domstolens fastställelser i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) är emellertid inte huruvida och på vilket sätt vissa deponier nämns i detta förfarande. Republiken Italien hade nämligen redan i mål C-135/05 utan framgång gjort gällande att det av kommissionen påstådda fördragsbrottet var allmänt och obestämt. Domstolen framhöll emellertid att kommissionen kan ifrågasätta en allmän administrativ praxis som vid upprepade tillfällen och under en längre tid medför ett åsidosättande av unionsrätten.³⁷ Följaktligen konstaterade den uttryckligen i punkt 45 i nämnda dom att Republiken Italien på ett allmängiltigt och varaktigt sätt har åsidosatt sina avfallsrättsliga skyldigheter. Domstolen motiverade inte åsidosättandet med en omfattande analys av de anförda situationerna, utan nöjde sig med att i form av exempel hänvisa till situationen i vissa regioner.³⁸

77. Följaktligen går fastställelsen av åsidosättandet av unionsrätten i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), särskilt av artiklarna 4 och 8 i avfallsdirektivet samt av artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall utöver de av domstolen angivna enskilda fallen.³⁹ Fastställelsen ska tvärtom förstås så, att Republiken Italien på hela sitt territorium under en längre tid har underlåtit att vidta de åtgärder som krävs för att sanera olagliga deponier, det vill säga för att vederbörligen bortskaffa olagligt övergivet avfall i enlighet med nämnda bestämmelser. Anledningen till detta missförhållande är att medlemsstaten inte har ansträngt sig tillräckligt för att motverka nyttjandet av olagliga deponier.

36 — Se ovan punkt 46.

37 — Punkterna 18–22 i dom kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).

38 — Punkt 32 samt punkterna 39–44.

39 — Se dom kommissionen/Tyskland (C-160/08, EU:C:2010:230, punkt 110).

78. Det är emellertid osäkert i vilken omfattning en sådan fastställelse av ett allmängiltigt och varaktigt åsidosättande som inte är begränsat till de enskilda fall till vilka domstolen har hänvisat (som exempel) medför en skyldighet för en medlemsstat enligt artikel 260.1 FEUF att vidta åtgärder som kan verkställas enligt artikel 260.2 FEUF.

79. Om tillämpningen av artikel 260 FEUF skulle kräva samma precisering som en exekutionstitel så är ett verkställande av domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) förmodligen uteslutet med avseende på saneringen av deponierna. För en exekutionstitel som medför en betalningsskyldighet i den mening som avses i artiklarna 192 och 187 i EEG-fördraget (numera, efter ändring, artiklarna 280 FEUF och 299 FEUF) har domstolen trots möjligheten till omräkning uteslutit att de får vara utfärdade i de då existerande europeiska beräkningsenheterna, eftersom de enbart kan fullgöras genom en nationell valuta.⁴⁰ Om det emellertid varken entydigt anges i domen eller handlingarna i mål C-135/05 vilka konkreta deponier som ska saneras förefaller verkställighet utesluten.

80. Det kan emellertid inte ställas några jämförbara krav på artikel 260 FEUF.⁴¹ Detta framgår redan av att de domar som ska genomföras enligt artikel 258 FEUF enbart har fastställande karaktär. Utöver beslutet om rättegångskostnaderna anges således inte några konkreta åtgärder som en medlemsstat är skyldig att vidta för att få ett fastställt åsidosättande av unionsrätten att upphöra. Tvärtom lämnar dessa domar medlemsstaterna i regel väsentligt handlingsutrymme med avseende på genomförandet.

81. Bedömningsgrunden utgörs således snarare av principen om rätten till en rättvis rättegång, vilken alla parter, oavsett juridisk ställning, ska kunna dra nytta av vid ett mål som prövas vid unionsdomstolarna.⁴² För att de krav som har samband med denna rättighet ska vara uppfyllda ska parterna nämligen kunna få kännedom om och ha möjlighet att i en kontradiktorisk process diskutera såväl de faktiska som de rättsliga omständigheter som är avgörande för målets utgång.⁴³ Således ska varje domstolsavgörande innehålla en motivering, för att svaren ska kunna förstå skälen till att domstolen har dömt till dennes nackdel.⁴⁴ Motiveringsskyldigheten kan dock vara olika omfattande beroende på vilken typ av domstolsavgörande det är fråga om, och skyldighetens omfattning måste därför prövas mot bakgrund av det aktuella förfarandet i sin helhet och samtliga relevanta omständigheter samt med beaktande av de processrättsliga skyddsregler som gäller för det aktuella avgörandet.⁴⁵

82. Till viss del ställs krav på motiveringen vad gäller den i ett fördragsbrottsförfarande irrelevanta möjligheten att föra talan mot avgörandet.⁴⁶ Men även vid ett fördragsbrottsförfarande krävs det att en dom åtminstone är tillräckligt klar för att den aktuella medlemsstaten ska kunna fastställa vilka missförhållanden den är skyldig att åtgärda för att följa den. Det krävs även att det är möjligt för medlemsstaten att rättfärdiga sitt genomförande inför kommissionen.

83. Kraven på att fastställelserna ska vara preciserade kan emellertid inte medföra att fastställelse av en allmängiltig och varaktig praxis inte kräver något genomförande. I annat fall skulle sådana fastställelser, vilka domstolen har erkänt i sin fasta praxis,⁴⁷ berövas sin ändamålsenliga verkan. Annars skulle sådana fastställelser enbart ha en beskrivande karaktär.

40 — Dom Société anonyme Générale sucrière/kommissionen (41/73, 43/73 och 44/73, EU:C:1977:41, punkterna 14 och 15).

41 — Se dom kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, särskilt punkt 91).

42 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 53).

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

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

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

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

47 — Se, till exempel, dom kommissionen/Frankrike (21/84, EU:C:1985:184, punkt 13), dom kommissionen/Tyskland (C-387/99, EU:C:2004:235, punkt 42), dom kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 28) och dom kommissionen/Tyskland (C-160/08, EU:C:2010:230, punkt 106).

84. Att det snarast är sådana abstrakta fastställelser, där alla de berörda enskilda fallen inte anges konkret, som krävs följer för övrigt av den berörda medlemsstatens beteende. Republiken Italien tolererade nämligen inledningsvis ett allmängiltigt och varaktigt åsidosättande av unionsrätten och underlät därefter med åsidosättande av sin skyldighet till lojalt samarbete att i det administrativa förfarandet vid den första talan om fördragsbrott ge kommissionen uttömmande och fullständig information om missförhållandenas omfattning. Om det trots detta skulle krävas att kommissionen exakt ska specificera åsidosättandet av unionsrätten utan att ha någon särskild egen undersökningsbefogenhet för att senare kunna göra gällande att det ska upphöra, skulle detta tillåta att medlemsstaten kunde dra ytterligare en fördel av åsidosättandet av unionsrätten.

85. Slutligen har domstolen åtminstone i ett liknande fall redan tillämpat den då gällande artikel 228 EG (numera, efter ändring, artikel 260 FEUF). Den fällande domen mot Republiken Frankrike beträffande otillräckliga kontroller av fiskeverksamheten rörde nämligen en varaktig strukturell brist vid tillämpningen av unionsrätten,⁴⁸ vars åtgärdande inte heller konkret hade fastställts.

86. Följaktligen ska det anses tillräckligt om medlemsstaten på grundval av domen – till nöds efter en tolkning av denna enligt artikel 43 i stadgan – kan fastställa vilka genomförandeåtgärder som krävs.

87. Domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) uppfyller dessa krav med avseende på skyldigheten att sanera deponier. Såsom visats ovan,⁴⁹ kunde Republiken Italien i egenskap av medlemsstat som är part i förfarandet av domen och handlingarna i målet utläsa att den omfattar sanering av avslutade olagliga deponier. Dessa deponier måste utgöra de deponier vars nyttjande medlemsstaten inte har motverkat tidigare i allmängiltig och varaktig praxis i strid med artiklarna 4, 8 och 9 i det tidigare avfallsdirektivet och till viss del även artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall. Kravet på sanering av dessa deponier är nämligen en följd av detta nyttjande.⁵⁰

88. Republiken Italien var också hela tiden medveten om omfattningen av denna skyldighet. Redan vid förfarandet i mål C-135/05 och senare i det administrativa förfarandet i förevarande mål har nämnda medlemsstat således identifierat avslutade deponier som fortfarande behöver saneras.

89. Det framgår särskilt av Republiken Italiens meddelande till kommissionen att mellan 368⁵¹ och 422⁵² olagliga deponier ännu inte hade sanerats när fristen i det motiverade yttrandet löpte ut den 30 september 2009. Enligt de uppgifter som medlemsstaten lämnade i det administrativa förfarandet innehöll minst 15,⁵³ kanske till och med 23,⁵⁴ av dessa deponier farligt avfall. Således hade domen ännu inte genomförts vid denna tidpunkt med avseende på saneringen av deponier. Det är tillräckligt för att motivera en fällande dom enligt artikel 260.2 FEUF.

48 — Dom kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, särskilt punkterna 52 och 60).

49 — Punkterna 76 och 77.

50 — Det krävs inte något fastställande huruvida kommissionen till och med kan ange ytterligare deponier redan nu eller i framtiden på nytt kan väcka talan enligt artikel 260 FEUF på grund av hittills okända olagliga deponier. Sådana ytterligare deponier kan emellertid på sin höjd omfattas av domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) såvida de är ett resultat av den i denna dom fastställda allmängiltiga och varaktiga praxis att nyttja olagliga deponier. Isolerade nya enskilda fall som har uppkommit trots att genomförandet av avfallsagstiftningen i princip har varit proportionerligt och en tillräcklig infrastruktur kan däremot uppkomma överallt och kan inte anses ge uttryck för ett allmängiltigt och varaktigt åsidosättande av unionsrätten, mot vilket det riktades invändningar i domen.

51 — Meddelande av den 30 oktober 2009.

52 — Meddelande av den 1 oktober 2009.

53 — Meddelande av den 1 oktober 2009.

54 — Meddelande av den 30 oktober 2009.

c) Beträffande nytt tillstånd för deponier som fortsätter att vara i drift enligt deponeringsdirektivet

90. Det fastställdes dessutom i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) att artikel 14.a–c i deponeringsdirektivet hade åsidosatts. I denna bestämmelse föreskrivs på vilka villkor deponier för vilka tillstånd gällde eller som redan var i drift när införlivandefristen för detta direktiv löpte ut, det vill säga den 16 juli 2001, får fortsätta att vara i drift.

91. Enligt artikel 14.a i deponeringsdirektivet ska huvudmannen för en deponi för de behöriga myndigheterna för godkännande lägga fram en omställningsplan för platsen senast den 16 juli 2002. I artikel 14.b föreskrivs att myndigheten mot denna bakgrund beslutar om fortsatt drift eller avslutande av deponin. Enligt artikel 14.c ska myndigheten vid en fortsatt drift tillåta nödvändiga omställningsarbeten och ange en övergångsperiod senast till och med den 16 juli 2009.

92. Enligt de uppgifter som kommissionen har lämnat – vilka Republiken Italien inte har bestritt – berördes minst 93 deponier när fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. Det var frågan om 69 deponier i nio regioner som Republiken Italien informerade kommissionen om i svaret på det motiverade yttrandet och 24 ytterligare deponier i regionen Apulien om vilka medlemsstaten först senare lämnade information. Även i detta avseende hade domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) följaktligen ännu inte följts när fristen löpte ut.

d) Slutsats i denna del

93. Republiken Italien har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 8 och 9 i avfallsdirektivet, enligt artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall och enligt artikel 14 i deponeringsdirektivet samt enligt artikel 260.1 FEUF genom att till och med den 30 september 2009, när den av Europeiska kommissionen fastställda fristen i det motiverade yttrandet löpte ut, inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).

C – Förfarandet mot Republiken Grekland

94. Föremålet för målet mot Republiken Grekland är mindre omfattande än i målet mot Republiken Italien. Domstolen har i domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) endast fastställt ett åsidosättande av artiklarna 4, 8 och 9 i det tidigare avfallsdirektivet.

95. Parterna är överens om att detta åsidosättande såväl avser nyttjandet av olagliga deponier som deras sanering.

96. Den avgörande tidpunkten framgår av den kompletterande begäran om yttrande av den 29 oktober 2010, i vilken kommissionen fastställde en frist till och med den 29 december 2010.

97. Eftersom genomförandefristen för det nya avfallsdirektivet löpte ut den 12 december 2010, är det avgörande för den fortsatta skyldigheten att följa domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) huruvida artiklarna 4, 8 och 9 i det tidigare avfallsdirektivet kvarstår genom det nya direktivet.

98. Detta sker i princip genom artiklarna 13, 36.1, 15.1 och 23 i det nya avfallsdirektivet, vilka endast innehåller oväsentliga förändringar.

99. Saneringsskyldigheten kan i princip inte heller anses påverkas genom artikel 2.1 b i det nya avfallsdirektivet. Genom nämnda bestämmelse har avfallslagstiftningen kompletterats så att avfallsdirektivet inte är tillämpligt på mark (i sitt ursprungliga läge), inklusive icke utgrävd förorenad jord. Olagligt deponerat avfall utgör emellertid varken mark eller befinner sig i sitt ursprungliga

läge.⁵⁵ I annat fall skulle det vara möjligt att kringgå avfallslagstiftningen genom olaglig deponering av avfall. Således kan ett avlägsnande av detta avfall fortsatt vara påkallat enligt avfallslagstiftningen.

100. Följaktligen skulle domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) fortfarande ha genomförts när den av kommissionen fastställda fristen löpte ut.

101. Det framgår inte av parternas argument i vilken omfattning domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) skulle ha genomförts den 29 december 2010. Emellertid meddelade Republiken Grekland sex månader senare att 82 olagliga deponier fortfarande nyttjades och att 596 avslutade olagliga deponier fortfarande behövde saneras.

102. Således har Republiken Grekland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 8 och 9 i avfallsdirektivet samt enligt artikel 260.1 FEUF, genom att till och med den 29 december 2010, när den av Europeiska kommissionen fastställda fristen i den kompletterande begäran om yttrande löpte ut, inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592).

D – De ekonomiska sanktionerna

103. I varje mål ankommer det på domstolen att, med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att avgöra och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig, förelägga de ekonomiska sanktioner som är lämpliga i syfte att säkerställa att den dom varigenom ett fördragsbrott har fastställts följs snarast möjligt och att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas.⁵⁶

104. I detta avseende kan kommissionens förslag inte binda domstolen, utan utgör endast en lämplig referenspunkt. Sådana riktlinjer som de i kommissionens meddelanden är inte bindande för domstolen men bidrar till att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande.⁵⁷

1. Föreläggande av vite

105. Ett föreläggande av vite enligt artikel 260 FEUF är i princip endast motiverat såvida det fördragsbrott fortgår som består i att en tidigare dom från domstolen inte har följts.⁵⁸

106. De fastställelser som hittills gjorts beträffande otillräckligt genomförande av domarna när den av kommissionen fastställda fristen löpte ut motiverar således inte något vite. Tvärtom ska det därutöver prövas huruvida domarna krävde ett ytterligare genomförande vid tidpunkten för avgörandet i målet.

107. Även i detta avseende kräver ett varaktigt fördragsbrott att de åsidosatta bestämmelserna i huvudsak även kvarstod vid den tidpunkt när domstolen avkunnade sin dom trots att avfallslagstiftningen hade ändrats under tiden.

55 — Se Verwaltungsgericht Aachens beslut av den 16 juli 2009 (9 L 153/09, Juris, punkterna 17–21).

56 — Dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 36).

57 — Dom kommissionen/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, punkt 34), dom kommissionen/Grekland (C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 112), dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 37) och dom kommissionen/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 64).

58 — Dom kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 27), dom kommissionen/Grekland (C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 59), dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 42), dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 96) och dom kommissionen/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punkt 43).

108. Detta saknar betydelse för målet mot Republiken Grekland, eftersom det nya avfallsdirektivet redan var tillämpligt när den av kommissionen fastställda fristen löpte ut vid den ovan genomförda prövningen av genomförandet av domen.⁵⁹

109. I det mer omfattande målet mot Republiken Italien skulle hittills däremot endast det konsoliderade avfallsdirektivet beaktas.⁶⁰ Det följer emellertid av resonemanget i målet mot Republiken Grekland att det nya avfallsdirektivet inte påverkar den saneringsskyldighet som kan härledas från det tidigare avfallsdirektivet. Dessutom övertas skyldigheten i artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall genom artikel 35 i det nya avfallsdirektivet, genom att där krävs att de verksamhetsutövare som avses i artikel 23, det vill säga verksamhetsutövare för avfallsdeponier, ska föra ett register i tidsföljd över det farliga avfallets mängd, typ och ursprung. Även denna skyldighet kan följaktligen fortfarande verkställas.

a) Beträffande mål C-196/13, kommissionen/Italien

110. För att kunna avgöra huruvida Republiken Italien ska åläggas vite ska det inledningsvis prövas i vilken omfattning överträdelserna fortfarande pågick när den av kommissionen fastställda fristen löpte ut. I anslutning ska vitets form bestämmas, särskilt frågan huruvida det ska åläggas som ett absolut belopp eller ska minskas proportionerligt i förhållande till genomförandet, det grundläggande beloppet samt villkoren för dess upphörande.

i) Frågan huruvida det fortsatt föreligger en överträdelse

111. Till övervägande del var frågan huruvida överträdelserna kvarstod vid tidpunkten för den muntliga förhandlingen inte omtvistad i praktiken. Dock föreligger det två fall i vilka Republiken Italien i dupliken har åberopat nya uppgifter som kräver ytterligare behandling.

– De ostridiga fallen

112. Republiken Italien har visserligen gjort ytterligare framsteg jämfört med när fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. Enligt samstämmiga uppgifter föreligger det samtidigt 196 deponier som fortfarande ska saneras, det vill säga de 218 deponier som anges i talan, minus 20 deponier vars sanering kommissionen under tiden har erkänt,⁶¹ och två deponier som jag ska behandla närmare nedan. Enligt de uppgifter som kommissionen har lämnat som inte har bestritts innehåller 13 av dessa 196 deponier farligt avfall.⁶² Vid den muntliga förhandlingen var parterna även eniga om att endast två deponier numera kräver ett nytt tillstånd enligt deponeringsdirektivet.

– De båda omtvistade fallen

113. De fall som rör ”vilda” deponier, Matera/Altamura Sgarrone på gränsen mellan Apulien och Basilicata och den tidigare kommunala deponin Reggio Calabria/Malderiti i Kalabrien, kräver dock ytterligare behandling.

59 — Se ovan punkt 97 och följande punkter.

60 — Se ovan punkt 41.

61 — Punkt 8 i kommissionens svarsskrivelse av den 13 maj 2014 på domstolens förfrågan.

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

114. Såsom redan nämnts ovan,⁶³ hade Italien visserligen fortfarande i sitt svaromål⁶⁴ angivit dessa deponier i sina förteckningar utan uppgifter om en tidpunkt för avstängning och till och med angett vissa planerade saneringsåtgärder där. I dupliken⁶⁵ har Republiken Italien emellertid uppgett att enligt nyare kontroller på plats kunde någon tidigare deponi inte lokaliseras i Matera/Altamura Sgarrone. Och vad gäller den påstådda deponin Reggio Calabria/Malderiti har Republiken Italien uppgett att avfall faktiskt har lagrats där i det förflutna, men att detta avfall emellertid har transporterats bort redan för länge sedan.

Det ytterligare nyttjandet av olagliga deponier

115. Kommissionen lägger visserligen Republiken Italien till last att olagliga deponier fortfarande nyttjas på dessa platser, men medlemsstaten gjorde emellertid redan i svaromålet gällande att *ingen* av de aktuella olagliga deponierna som berörs i förevarande mål fortfarande nyttjas.

116. Således är kommissionen skyldig att styrka nyttjandet av dessa deponier. Kommissionen har till stöd gjort gällande att Republiken Italien inte har meddelat någon tidpunkt för avslutande.

117. Avsaknaden av uppgifter om en tidpunkt för avslutande bevisar emellertid inte att olagliga deponier de facto fortfarande nyttjas på de båda platserna.

118. Eftersom kommissionen inte har ingett någon övrig bevisning beträffande nyttjandet av olagliga deponier i Matera/Altamura Sgarrone och Reggio Calabria/Malderiti kan talan således inte vinna bifall såvitt avser denna del.

De båda deponiernas saneringsbehov

119. Emellertid avser tvisten i dessa båda fall även skyldigheten att sanera deponierna.

120. Republiken Italien har medgett i svaromålet och i det administrativa förfarandet att de tidigare olagliga deponierna i Matera/Altamura Sgarrone och Reggio Calabria/Malderiti behöver saneras. Enligt de nya uppgifter som medlemsstaten har lämnat skulle dessa båda fall felaktigt ha hamnat i förteckningen över tidigare olagliga deponier med saneringsbehov. Det är således frågan om en ändring av svaromålet.

121. Enligt artikel 127.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

122. Italien har åberopat sådana faktiska omständigheter till stöd. Upptäckten av att de båda deponierna av misstag har upptagits i företeckningen över de deponier som ska saneras grundas på kontroller på plats som genomförts *efter* svaromålet.⁶⁶

123. Visserligen är dessa nya omständigheter som framkommit en följd av medlemsstatens underlåtenhet att i rätt tid bringa full klarhet i saken, vilket krävs i synnerhet enligt skyldigheten till lojalt samarbete med kommissionen. Artikel 127.1 i rättegångsreglerna utesluter dock inte en ändring av grunderna enbart av den anledningen att de nya faktiska omständigheterna borde ha varit kända tidigare.

63 — Se ovan punkterna 46–49.

64 — Bilaga 2 till svaromålet, punkterna 34 och 74.

65 — Punkt 14.

66 — I detta avseende skiljer sig situationen från den i dom kommissionen/Malta (C-351/09, EU:C:2010:815, punkterna 23 och 24), där grunderna lämnades utan avseende, eftersom de redan förelåg innan svaromålet ingavs.

124. Denna generositet vad gäller nya grunder är i vart fall ändamålsenlig i förevarande fall. Om domstolen skulle meddela en fällande dom mot Republiken Italien i dessa båda fall oberoende av den nya grunden skulle genomförandet av domen i detta avseende vara mycket svårt i praktiken. Hur skulle medlemsstaten kunna styrka att dessa båda påstådda deponier har sanerats om de i realiteten inte (längre) existerar?

125. Således kan den nya grunden tas upp till sakprövning.

126. I dupliken har ny bevisning – eller åtminstone ytterligare bevisning – åberopats, nämligen resultatet av de nyare kontrollerna på plats. Enligt artikel 128.1 i rättegångsreglerna kan nya bevis eller bevisuppgifter inges om skälen till förseningen anges. Även detta villkor är uppfyllt, eftersom grunden för förseningen är att denna information först blivit känd genom nyare kontroller.

127. Det är möjligt att detta argument överraskade kommissionen, men den skulle emellertid ha haft möjlighet att ansöka om en skälig frist vid domstolen för att företa egna undersökningar.

128. Således är den nya grund som Republiken Italien har åberopat välgrundad.

129. Mot bakgrund av kommissionens kvalificerade invändning mot de tidigare argumenten förefaller medlemsstatens argument vid första anblick visserligen inte särskilt övertygande, i synnerhet mot bakgrund av de planerade saneringsåtgärderna. Det kan nämligen antas att saneringsåtgärder endast planeras om det faktiskt föreligger deponier som behöver saneras.

130. Å andra sidan framgår det inte varför Republiken Italien vid denna tidpunkt i förfarandet med avsikt skulle lämna oriktig information till domstolen och kommissionen beträffande två av de nästan 200 enskilda fallen, vilken förmodligen skulle kunna motbevisas relativt lätt. Med mycket begränsade medel skulle man exempelvis kunna granska satellitbilder av det aktuella området, och inte heller en kontroll på plats skulle medföra några orimliga kostnader. Kommissionen har emellertid inte bemödat sig om någon sådan bevisning för att motbevisa medlemsstatens nya argument.

131. Dessutom förefaller det inte uteslutet att en medlemsstat som är skyldig att bearbeta åsidosättanden av unionens avfallslagstiftning rörande flera hundra olagliga deponier registrerar ett visst antal fall av misstag och först relativt sent upptäcker dessa misstag. Således har kommissionen i det administrativa förfarandet, särskilt i samband med besvarandet av det motiverade yttrandet, godtagit sådana felaktiga registreringar samt att dessa stryks ur förteckningarna.

132. Följaktligen räcker inte kommissionens hänvisning till invändningarna i tidigare meddelanden för att vederlägga Republiken Italiens argument.

133. Eftersom det i mål om fördragsbrott åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet⁶⁷ och den i detta avseende inte har framställt några nya argument, kan det således inte fastställas att det föreligger tidigare olagliga deponier som kräver sanering i Matera/Altamura Sgarrone och Reggio Calabria/Malderiti.

134. Även i detta hänseende ska kommissionens talan i mål C-196/143 således lämnas utan avseende.

67 — Dom kommissionen/Italien (C-179/06, Altamura, EU:C:2007:578, punkt 37).

– Slutsats i denna del

135. Eftersom domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) emellertid trots dessa båda enskilda fall i huvudsakliga delar fortfarande inte hade genomförts i sin helhet när den muntliga förhandlingen ägde rum, kan det i princip anses utgöra ett lämpligt ekonomiskt medel om Republiken Italien åläggs betala vite för att få nämnda stat att vidta de åtgärder som krävs för att det fastställda fördragsbrottet ska upphöra och för att säkerställa att domen genomförs i sin helhet.⁶⁸

ii) Huruvida vitet ska bestå av ett absolut belopp eller minskas proportionellt

136. Vad avser vitets form uppkommer frågan huruvida det belopp som ska erläggas periodiskt ska fastställas i form av ett absolut belopp som Republiken Italien ska betala så länge nämnda stat inte har genomfört domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) i dess helhet. Alternativet utgörs av ett av kommissionen föreslaget belopp som ska minskas proportionerligt i förhållande till det fortsatta genomförandet av domen.

137. För ett absolut belopp talar att domstolen i den dom som ska genomföras har fastställt ett allmängiltigt och varaktigt åsidosättande och inte en rad enskilda överträdelser. Ett enda åsidosättande skulle motsvara ett enda, absolut vite.

138. Mot detta ska emellertid invändas att även denna överträdelse kommer till uttryck i olika enskilda situationer som var och en för sig kräver individuella åtgärder för att genomföra domen. En grov uppdelning följer redan av att det vid ett åsidosättande enligt artiklarna 4 och 8 i avfallsdirektivet och artikel 2.1 i direktivet om farligt avfall krävs en sanering av avslutade olagliga deponier medan det vid ett åsidosättande av artikel 14 i deponeringsdirektivet krävs ett nytt tillstånd för deponier som fortsätter att vara i drift i enlighet med detta direktiv. Med avseende på dessa båda aspekter kräver varje enskild berörd deponi individuella åtgärder. Redan denna strukturering av genomförandeskyldigheten gör att det ligger nära till hands att fastställa ett belopp som minskas proportionerligt i förhållande till det ytterligare införlivandet.⁶⁹

139. Det är emellertid viktigare att det endast genom sistnämnda tillvägagångssätt kan säkerställas att det vite som åläggs motsvarar det fortsatt ofullständiga genomförandet av domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250). Ett fast belopp som motsvarar det aktuella genomförandet vid fastställandet skulle mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet nämligen inte längre vara skäligt efter ytterligare framsteg från Republiken Italiens sida vid genomförandet och dessutom inte stå i proportion till det fastställda åsidosättandet.⁷⁰ Enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland unionsrättens allmänna principer, krävs det att unionsinstitutionernas – inbegripet domstolens – rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska använda sig av den åtgärd som är minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvide målen.⁷¹

68 — Se dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 45), dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 114) och dom kommissionen/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punkt 45).

69 — Se dom kommissionen/Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635, punkt 50), dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, särskilt punkt 51) och dom kommissionen/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 73) samt redan generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i mål kommissionen/Grekland (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, punkt 104).

70 — Se dom kommissionen/Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635, punkterna 48 och 49) och dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 49).

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

140. Mot denna bakgrund har domstolen redan ålagt minskande vite i tre domar som rörde liknande överträdelser. Dessa mål rörde kvaliteten på badvatten i ett stort antal fall,⁷² återkrav av stöd i ett stort antal fall⁷³ och invånarnas anslutning till avloppsreningsanläggningar.⁷⁴

141. I det senaste förfarandet av detta slag har domstolen emellertid trots en liknande överträdelse som rörde upprättandet av flera reningsverk och ett liknande yrkande från kommissionen⁷⁵ ålagt ett absolut vite.⁷⁶

142. Detta mål medför emellertid inte redan av den anledningen något principiellt avståndstagande från praxisen att fastställa ett minskande vite i lämpliga fall, eftersom domstolen inte har lämnat någon motivering till avvikelserna från tidigare rättspraxis. Detta skulle inte enbart ha varit påkallat på grund av kommissionens yrkande, utan även på grund av domstolen endast en månad tidigare fortfarande hade ålagt ett minskande vite.⁷⁷ Den senaste domen kan således på sin höjd grundas på ett implicit beaktande av särskilda omständigheter i det enskilda fallet.

143. I förevarande mål framgår inte att det föreligger några omständigheter som medför att det är nödvändigt att ålägga ett absolut vite som inte minskar i förhållande till det vidare genomförandet av domen i enlighet med proportionalitetsprincipen.

144. Det föreligger i synnerhet inte någon anledning att ålägga vitet som ett absolut belopp på grund av eventuella brister i Republiken Italiens samarbete med kommissionen. Visserligen har den information som medlemsstaten har lämnat till viss del varit ofullständig eller motsägelsefull. Sådana åsidosättanden av skyldigheten till lojalt samarbete beaktar domstolen emellertid i regel vid beräkningen av schablonbeloppet, genom att inkludera den attityd som den berörda medlemsstaten intar.⁷⁸

145. Däremot skulle bristande samarbete under den period som vitet tillämpas automatiskt verka till medlemsstatens nackdel. Saneringen av en deponi eller erhållandet av ett nytt tillstånd kan nämligen erkännas först efter det att medlemsstaten har lämnat all information som krävs för en prövning av dessa omständigheter.⁷⁹ Om medlemsstaten lämnar ofullständig och/eller sen information åläggs vitet följaktligen mer långvarigt än nödvändigt.

146. Således ska vitet åläggas så att det minskas proportionerligt.

147. Såsom kommissionen föreslår ska de kvalitativa skillnaderna mellan överträdelsens olika delar beaktas, det vill säga i synnerhet riskerna för miljön. Den risk som är förenad med de 183 avslutade olagliga deponierna utan farligt avfall som kräver sanering är således lägst. Den ska beaktas med en multiplikationsfaktor på 1. En högre risk utgår från de båda deponier som kräver nytt tillstånd, eftersom det är frågan om större anläggningar som drivs fastän det i vart fall är oklart huruvida deponeringsdirektivet har iakttagits i sin helhet. De ska beaktas med en faktor på 2. Störst risk utgår från de 13 avslutade olagliga deponierna med farligt avfall som kräver sanering, eftersom de medför särskilt allvarliga miljörisker. Dessa deponier ska beaktas med en faktor på 3. Om man multiplicerar det aktuella antalet deponier med de motsvarande faktorerna och adderar dessa resultat så erhåller man en summa på 226.

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

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

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

75 — Dom kommissionen/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punkterna 48–50).

76 — Dom kommissionen/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punkt 54).

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

78 — Dom kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 62), dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 141) och dom kommissionen/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punkt 58).

79 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkterna 50–55).

iii) Det grundläggande beloppet

148. Inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning får domstolen fastställa vitet så att detta dels anpassas efter omständigheterna, dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga. Vid domstolens bedömning är således de grundkriterier som ska beaktas för att säkerställa det löpande vitets karaktär av tvångsmedel, i syfte att uppnå en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten, i princip, överträdelsens varaktighet, dess svårighetsgrad och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga. Vid tillämpningen av dessa kriterier ska särskilt beaktas de konsekvenser som underlåtenheten att följa domen får för enskilda och allmänna intressen samt hur brådskande det är att få den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter.⁸⁰

149. Enligt kommissionen ska det dagliga vitet beräknas genom att det för samtliga medlemsstater identiska grundbeloppet för vitet – vilket uppgår till 640 euro per dag multiplicerat med en koefficient för svårighetsgrad på 8 (på en skala från 1–20) – multipliceras med en koefficient för varaktighet, vilken i förevarande fall uppgår till 3 (på en skala från 1–3), och en faktor "n" motsvarande Italiens betalningsförmåga, nämligen 16,72. Det belopp som uppnås genom denna metod uppgår till 256 819,20 euro per dag.

150. Detta förslag utgör visserligen en bra utgångspunkt, men kräver dock närmare utredning.

151. Inledningsvis ska de aktualiserade uppgifter för beräkning av vitet som kommissionen har föreskrivit i sitt meddelande av den 21 november 2013⁸¹ tillämpas. Denna medlemsstats betalningsförmåga, det vill säga den senaste utvecklingen av inflationen och bruttonationalprodukten, ska beaktas sådan den ter sig med hänsyn till de senaste ekonomiska uppgifterna som underställs domstolens bedömning.⁸² Detta leder således fram till ett grundbelopp på 650 euro och en faktor "n" för betalningsförmågan på 16,57.

152. Enligt fast rättspraxis ankommer det på domstolen att fastställa överträdelsens varaktighet, varvid bedömningen ska göras utifrån den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna, och inte utifrån den tidpunkt då kommissionen väckte talan vid domstolen.⁸³

153. Eftersom Republiken Italien, såsom fastställts i punkt 113 i förevarande förslag till avgörande, faktiskt har medgett att den inte har fått åsidosättandet av sin skyldighet att genomföra domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) att upphöra, har fördragsbrottet pågått i över sju år. Vad gäller återkrav av stöd fann domstolen att detta utgjorde en "lång" tid.⁸⁴

154. Dessutom har domstolen i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) fastställt ett allmängiltigt och generellt åsidosättande av skyldigheter enligt avfallsagstiftningen som till viss del förekommit redan sedan införandefristen för det första avfallsdirektivet löpte ut, det vill säga sedan år 1977, och vad gäller deponeringsdirektivet åtminstone sedan år 2002. Det ska således beaktas att förevarande mål rör missförhållanden som har pågått under en mycket lång tid.⁸⁵

80 — Dom kommissionen/Grekland (C-369/07, EU:C:2009:428, punkterna 114 och 115), dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkterna 56 och 57), dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkterna 118 och 119) och dom kommissionen/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punkterna 46 och 47).

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

82 — Se dom kommissionen/Grekland (C-407/09, EU:C:2011:196, punkt 42), dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 131) och dom kommissionen/Irland (C-279/11, EU:C:2012:834, punkt 78).

83 — Dom kommissionen/Grekland (C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 116), dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 58) och dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 120).

84 — Dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 59).

85 — Se dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 122) och dom kommissionen/Irland (C-374/11, EU:C:2012:827, punkt 38).

155. Det ska å andra sidan medges att särskilt saneringen av avslutade olagliga deponier kan kräva stor arbetsinsats och att det i princip är motiverat att prioritera särskilt allvarliga miljörisker i första hand.

156. Det är således visserligen rimligt att kommissionen föreslår den högsta koefficienten för varaktighet som står till förfogande enligt dess system, nämligen 3. Det är emellertid inte nödvändigt att gå utöver denna ram och välja en ännu högre koefficient.⁸⁶

157. Bedömningen av överträdelsens svårighetsgrad utgör slutligen den största utmaningen.

158. I detta avseende framgår det av rättspraxis att underlåtenhet att följa en dom från domstolen är särskilt allvarlig när detta kan innebära skada på miljön, med beaktande av att skydd för miljön enligt artikel 191 FEUF utgör en del av unionens politiska mål.⁸⁷ Domstolen har även fastställt att en överträdelse i form av om ett åsidosättande av avfallslagstiftningen är mer betydande om det pågår länge,⁸⁸ fastän denna omständighet redan beaktas vid beräkningen av koefficienten för varaktighet och således beaktas dubbelt.

159. Dessutom är det inte frågan om enskilda fall, utan om en allmän praxis. Om kommissionen hade väckt en separat talan vid domstolen i varje enskilt fall, hade det varit rimligt att föreslå en koefficient för svårhetsgrad på minst 1 för varje deponi som behöver saneras eller kräver ett nytt tillstånd, vilket minst uppgår till en summa på 198. Redan i det allra första vitesförfarandet föreslog den till och med en koefficient för svårhetsgrad på 6 för drivandet av en enda olaglig deponi i vilken även farligt avfall hade deponerats.⁸⁹

160. Föreslående av en koefficient för svårhetsgrad på 8 istället för på 198 vid genomförandet av en dom beträffande en allmängiltig praxis som avser hundratals enskilda fall utgör således en "mängdrabatt",⁹⁰ där det kan diskuteras huruvida den är motiverad. Å andra sidan är syftet med vitet inte att avhjälpa en skada eller att utgöra en rimlig bestraffning.⁹¹ Tvärtom ska genomförandet av den första domen främjas och nya åsidosättanden förhindras. Följaktligen kan det vara motiverat att inte öka koefficienten för svårhetsgrad linjärt i överensstämmelse med antalet berörda fall.

161. I vart fall ska det räknas Republiken Italien tillgodo att förevarande mål – tvärtemot kommissionens yrkanden – inte längre avser bedrivandet av olagliga avfallsdeponier, utan enbart deras sanering samt nya tillstånd för deponier som fortsatt är i drift i enlighet med deponeringsdirektivet. Betydande framsteg har gjorts på båda dessa områden jämfört med domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), när fristen i det motiverade yttrandet löpte ut och talan väcktes. Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att behovet av att öka trycket på denna medlemsstat genom vitet inte är så stort.

162. Jag anser således att det är påkallat att sänka den av kommissionen föreslagna koefficienten för svårhetsgrad på 8 betydligt, nämligen till 5.

163. Om grundbeloppet på 650 euro multipliceras med en faktor "n" för betalningsförmågan, en koefficient för svårhetsgrad på 5 och en koefficient för varaktighet på 3, medför detta ett dagligt vite på 161 557,50 euro.

86 — Beträffande denna möjlighet, se dom kommissionen/Frankrike (C-177/04, EU:C:2006:173, punkt 71).

87 — Dom kommissionen/Grekland (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356, punkt 94), dom kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 77), dom kommissionen/Irland (C-279/11, EU:C:2012:834, punkt 72) och kommissionen/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 56).

88 — Dom kommissionen/Irland (C-374/11, EU:C:2012:827, punkt 38).

89 — Generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i mål kommissionen/Grekland (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, punkt 101).

90 — Istället för ett dagligt vite på 256 819,20 euro, som kommissionen föreslår, skulle det dagliga beloppet ha uppgått till 6 356 275,20 euro med en koefficient för svårhetsgrad på 198.

91 — Se dom kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, särskilt punkt 91).

164. För att underlätta en stegvis minskning av vitet mot bakgrund av den vikt som de enskilda delarna av åsidosättandet ska tillmätas, föreslår jag att detta belopp avrundas till 158 200 euro. Detta belopp är delbart genom den viktade summan av enskilda överträdelser, nämligen 226.⁹² Så snart en avslutad olaglig deponi som innehåller farligt avfall har sanerats kan detta belopp minskas med 2 100 euro, när saneringen av varje annan deponi har avslutats med 700 euro och när en deponi som fortsatt är i drift har erhållit ett nytt tillstånd enligt deponeringsdirektivet med 1 400 euro. När de angivna delarna av överträdelserna mot domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) i förevarande mål har åtgärdats i sin helhet upphör således skyldigheten att betala vite.

165. Om Republiken Italien fram till dess att domen har meddelats har åtgärdat ytterligare delar av åsidosättandet ska nämnda stat omedelbart styrka detta åtgärdande för kommissionen. I så fall skulle vitet omedelbart minskas i enlighet med nämnda bedömningskriterier.

166. Således ska Republiken Italien förpliktas att till kommissionen på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, fram till dess att domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) har följts i sin helhet betala ett dagligt vite på 158 200 euro. Detta grundbelopp ska minskas med 2 100 euro när Republiken Italien styrker saneringen av en avslutad olaglig deponi som innehåller farligt avfall till kommissionen, med 700 euro för saneringen av en annan deponi och med 1 400 euro när en deponi som fortsatt är i drift har erhållit ett nytt tillstånd enligt deponeringsdirektivet.

b) Mål C-378/13, kommissionen/Grekland

167. Fram till och med den muntliga förhandlingen har Republiken Grekland visserligen gjort ytterligare framsteg jämfört med när fristen i den kompletterande begäran om yttrande löpte ut. Likväl nyttjas fortfarande 70 olagliga deponier, och ytterligare 223 avslutade olagliga deponier behöver saneras.

168. Följaktligen utgör ett föreläggande för Republiken Grekland att betala löpande vite ett lämpligt ekonomiskt medel för att få denna medlemsstat att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att få det fastslagna fördragsbrottet att upphöra och säkerställa att domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) följs i sin helhet.⁹³

169. Såsom i målet mot Republiken Italien är det påkallat att först fastställa ett grundbelopp och minska detta i förhållande till det fortsatta genomförandet av domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) (se nedan avsnitt i). Det uppkommer emellertid särskilda problem vad gäller erkännandet av genomförandet i sin helhet i frågan om avslutandet av olagliga deponier (se nedan avsnitt ii).

i) Beträffande vitets grundbelopp

170. Enligt kommissionen ska det dagliga vitet beräknas genom att det av kommissionen föreslagna, för samtliga medlemsstater identiska grundbeloppet för vitet – vilket uppgår till 640 euro per dag multiplicerat med en koefficient för svårhetsgrad på 9 (på en skala från 1–20) – multipliceras med en koefficient för varaktighet, vilken i förevarande fall uppgår till 3 (på en skala från 1–3), och en faktor ”n” motsvarande Republiken Greklands betalningsförmåga, nämligen 4,12. Det belopp som uppnås genom denna metod uppgår till 71 193,60 euro per dag.

92 — Se ovan punkt 147.

93 — Se dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 45), dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 114) och dom kommissionen/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punkt 45).

171. De aktualiserade uppgifter som kommissionen har fastställt i sitt meddelande av den 21 november 2013⁹⁴ ska även tillämpas på Republiken Grekland vid beräkningen av vitet.⁹⁵ Härav följer ett grundbelopp på 650 euro och en något lägre faktor "n" för betalningsförmåga på 3,87 på grund av den pågående ekonomiska krisen i Grekland.

172. Vad gäller koefficienten för varaktighet så ligger den fällande domen mot Republiken Grekland visserligen två år längre tillbaka i tiden än den mot Republiken Italien. Men i jämförelse med Republiken Italien ska det räknas Republiken Grekland till godo att de unionsrättsliga skyldigheterna enligt avfallslagstiftningen inte blev bindande redan år 1977, utan först när nämnda medlemsstat anslöt sig till unionen den 1 januari 1981. Även i fråga om Republiken Grekland är det således rimligt att överta den föreslagna koefficienten för svårhetsgrad på 3.

173. Den överträdelse som fastställdes i domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) är mindre omfattande i rättsligt hänseende än det åsidosättande som Republiken Italien läggs till last. Domstolen har varken fastställt ett åsidosättande av direktivet om farligt avfall eller av deponeringsdirektivet. I Grekland nyttjas emellertid – till skillnad från i Spanien – fortfarande olagliga deponier, vilka med hög sannolikhet orsakar ny ytterligare miljöpåverkan och fara för människors hälsa. I Grekland behöver dessutom fortfarande nästan 300 deponier saneras, det vill säga ungefär dubbelt så många som i Italien, fastän Grekland är en betydligt mindre medlemsstat. Således ska den koefficient för svårhetsgrad som kommissionen har föreslagit visserligen sänkas, men dock bara till 7,5.

174. Om grundbeloppet på 650 euro multipliceras med en faktor "n" för betalningsförmågan på 3,87, en koefficient för svårhetsgrad på 7,5 och en koefficient för varaktighet på 3, medför detta ett dagligt vite på 56 598,75 euro.

175. Vid minskningen av vitet ska en faktor på 1 tillämpas på varje sanering och varje avslutande. Om det finns 223 avslutade deponier som behöver saneras och 70 deponier som ska avslutas och saneras utgör summan av dessa faktorer 363. För enkelhetens skull är det mot denna bakgrund påkallat att avrunda det dagliga vitet till 54 450 euro samt minska det med 150 euro varje gång Republiken Grekland styrker att en olaglig deponi har avslutats eller sanerats.

ii) Beträffande erkännandet av avslutade deponier

176. Vid avslutandet av olagliga deponier föreligger det, såsom kommissionen har framhållit, emellertid en risk att dessa ersätts genom okontrollerad ny deponering av avfall. Denna risk ska beaktas proportionerligt vid minskningen av vitet.

177. Det av kommissionen föreslagna tillvägagångssättet, att vitets storlek ska beräknas mot bakgrund av antalet olagliga deponier förefaller svårt att förverkliga i praktiken. Det kan i så fall befaras att information om olagliga deponier undanhålls. Just på de grekiska öarna föreligger det dessutom en risk att avfall dumpas i havet utan att detta upptäcks i tid.

178. Således kan kommissionens förslag från den muntliga förhandlingen, att enbart godta avslutandet av en olaglig deponi om det samtidigt styrks att det föreligger tillräckliga kapaciteter för vedertagen återvinning eller bortskaffande av avfall och att dessa även nyttjas, anses vara mer effektivt. Utan sådana kapaciteter deponeras det avfall som uppkommer nämligen ovillkorligt på ett olagligt sätt.

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

95 — Se ovan punkt 151.

iii) Slutsats i denna del

179. Således ska Republiken Grekland förpliktas att till Europeiska kommissionen på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, fram till dess att domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) har följts i sin helhet betala ett dagligt vite på 54 450 euro. Detta grundbelopp ska minskas med 150 euro när Republiken Grekland för kommissionen styrker avslutandet av en olaglig deponi samt tillhandahållande och nyttjande av tillräckliga kapaciteter för vedertagen återvinning eller bortskaffande av avfall eller saneringen av en avslutad olaglig deponi.

2. Schablonbeloppet

180. Enligt fast praxis kan domstolen utöver vite även ålägga ett schablonbelopp.⁹⁶ Ett föreläggande av schablonbelopp måste, i varje enskilt fall, grunda sig på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som den attityd som intas av den medlemsstat mot vilken ett förfarande har inletts med stöd av artikel 260 FEUF.⁹⁷ Domstolen tillerkänns enligt denna bestämmelse ett stort utrymme för skönmässig bedömning för att avgöra om en sådan sanktion ska föreläggas eller ej.⁹⁸

181. Kommissionen har föreslagit att en metod för att beräkna schablonbeloppet ska tillämpas enligt vilken det fasta grundbeloppet på 210 euro per dag multipliceras med koefficienten för svårhetsgrad och faktorn ”n”, vilka till sin storlek motsvarar de värden som har föreslagits för beräkningen av vitet, samt med antalet dagar som har gått sedan den första domen avkunnades.

a) Mål C-196/13, kommissionen/Italien

182. Om dessa uppgifter aktualiseras i överensstämmelse med mitt förslag beträffandet det vite som Republiken Italien ska förpliktas erlägga, nämligen genom att i enlighet med kommissionens senaste meddelande lägga det höjda grundbeloppet på 220 euro, faktorn ”n” för betalningsförmågan på 16,57 och koefficienten för svårhetsgrad på 5 till grund, så blir resultatet ett grundbelopp på 18 227 euro. Baserat på meddelandet av detta förslag till avgörande, 2 687 dagar efter avkunnandet av domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), medför detta ett schablonbelopp på 48 975 949 euro. Om domen meddelas ungefär fyra månader efter förslaget till avgörande skulle det vara rimligt att ålägga ett schablonbelopp på 51 163 189 euro.

183. Det är emellertid osäkert huruvida detta belopp är rimligt.

184. Utöver de överväganden som har gjorts i samband med vitet ska enligt rättspraxis nämligen den ”attityd” som den berörda medlemsstaten intar beaktas vid fastställandet av schablonbeloppet.⁹⁹

185. Om detta inbegriper medlemsstatens insikt att denna är ansvarig för åsidosättandet av unionsrätten, skulle man kunna klandra Republiken Italien för dess kritik mot domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250). Denna kritik rörde särskilt den bevisning som framlagts och den påstådda avsaknaden av precision vad gäller domstolens fastställelser.

96 — Dom kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, punkterna 80–86), dom kommissionen/Grekland (C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 143) och dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 140).

97 — Dom kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 62), dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 141) och dom kommissionen/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punkt 58).

98 — Dom kommissionen/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 141), dom kommissionen/Irland (C-374/11, EU:C:2012:827, punkt 47) och dom kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 40).

99 — Se hänvisningarna i fotnot 97.

186. Detta argument utgör emellertid en logisk konsekvens av Republiken Italiens rättsliga bedömning. Principen om ett effektivt rättsligt skydd, vilken även ska komma medlemsstaterna till godo, utgör emellertid hinder mot att strängare sanktioner åläggs enbart för att en medlemsstat försvarar sin rättsliga bedömning, även om denna bedömning inte delas av domstolen. Detta skulle kunna vara annorlunda om en medlemsstat åberopar en uppenbart orimlig ståndpunkt och endast har i syfte att förhindra förfarandet. Republiken Italiens rättsliga bedömning är emellertid försvarlig, särskilt med tanke på att den dom som ska genomföras kräver en tolkning på vissa punkter.

187. Däremot ska brister i samarbetet med kommissionen och domstolen i vart fall beaktas.¹⁰⁰ I detta hänseende är det särskilt av betydelse att Republiken Italien först vid besvarandet av det motiverade yttrandet försökte tillhandahålla omfattande information. Mot denna bakgrund är det inte överraskande att denna information till viss del var felaktig och att det således krävdes många ändringar och kompletteringar, till och med i förfarandet vid domstolen.¹⁰¹

188. Dessutom har domstolen i detta sammanhang framhållit att det faktum att en medlemsstat har gjort sig skyldig till upprepade överträdelse på ett bestämt område kan tyda på att det krävs en åtgärd med avskräckande effekt, såsom föreläggande av ett schablonbelopp, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelse av unionsrätten upprepas i framtiden.¹⁰² Domstolen har emellertid redan meddelat fällande domar mot Republiken Italien i mer än 20 mål på grund av åsidosättanden av avfallslagstiftningen.¹⁰³

189. Mot denna bakgrund anser jag att det är rimligt att höja schablonbeloppet i förevarande mål med ungefär 9 miljoner euro till 60 miljoner euro.

b) Mål C-378/13, kommissionen/Grekland

190. Vad gäller Republiken Grekland ska grundbeloppet på 220 euro multipliceras med en faktor "n" på 3,87 för betalningsförmågan och en koefficient för svårhetsgrad på 7,5. Detta leder fram till ett dagligt belopp på 6 385,50 euro. Om detta multipliceras med de 3 258 dagar som har gått sedan domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) meddelades, motsvarar detta ett schablonbelopp på 20 803 959 euro när detta förslag till avgörande meddelas. Om domen avkunnas fyra månader senare skulle beloppet öka till 21 570 219 euro.

191. Republiken Greklands attityd kan inte klandras när det gäller samarbetet med kommissionen. Emellertid ska det beaktas att domstolen även flera gånger redan har meddelat fällande domar mot Republiken Grekland för avfallsrättsliga problem. Här kan framför allt åläggandet av vite med avseende på den olagliga deponin Kouroupitos på Kreta framhävas.¹⁰⁴

192. Mot denna bakgrund föreslår jag att Grekland ska åläggas ett schablonbelopp på 22 miljoner euro.

VI – Rättegångskostnader

193. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

100 — Dom kommissionen/Grekland (C-407/09, EU:C:2011:196, punkt 33).

101 — Se ovan punkt 47.

102 — Dom kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 69), dom kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 90), dom kommissionen/Irland (C-279/11, EU:C:2012:834, punkt 70) och dom kommissionen/Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316, punkt 78).

103 — Den första domen, kommissionen/Italien (30/81–34/81, EU:C:1981:317), avsåg underlåtenheten att genomföra olika avfallsrättsliga direktiv, och den sista domen, kommissionen/Italien (C-297/08, EU:C:2010:115), avsåg väsentliga brister i avfallshanteringen i Kampanien.

104 — Dom kommissionen/Grekland (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356).

194. Kommissionen har i mål C-196/13 yrkat att Republiken Italien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien till största delen har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas. I den mån denna medlemsstats yrkanden har bifallits har nämnda stat till viss del inte ingett all relevant information under det administrativa förfarandet. Således ska Republiken Italien ersätta rättegångskostnaderna i deras helhet.¹⁰⁵

195. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet i sin helhet, ska nämnda medlemsstat ersätta rättegångskostnaderna i mål C-378/13.

VII – Förslag till avgörande

196. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen meddelar följande dom i mål C-196/13, kommissionen/Italien:

- 1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 8 och 9 i direktiv 75/442/EEG om avfall i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, enligt artikel 2.1 i direktiv 91/689/EEG om farligt avfall och enligt artikel 14 i direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall samt enligt artikel 260.1 FEUF genom att till och med den 30 september 2009, när den av Europeiska kommissionen fastställda fristen i det motiverade yttrandet löpte ut, inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att följa domen kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250).
- 2) Republiken Italien ska förpliktas att till kommissionen på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, fram till dess att domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) har följts i sin helhet betala ett dagligt vite på 158 200 euro. Detta grundbelopp ska minskas med 2 100 euro varje gång Republiken Italien styrker saneringen av en avslutad olaglig deponi som innehåller farligt avfall till kommissionen, med 700 euro för saneringen av en annan deponi och med 1 400 euro när en deponi som fortsatt är i drift har erhållit ett nytt tillstånd enligt direktiv 1999/31/EG.
- 3) Republiken Italien förpliktas att till Europeiska kommissionen, på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, betala ett schablonbelopp om 60 miljoner euro.
- 4) Talan ogillas i övrigt.
- 5) Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna.

197. I mål C-378/13, kommissionen/Grekland, ska domstolen meddela följande dom:

- 1) Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 8 och 9 i direktiv 75/442/EEG om avfall i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG samt enligt artikel 260.1 FEUF, genom att till och med den 29 december 2010, när den av Europeiska kommissionen fastställda fristen i det motiverade yttrandet löpte ut, inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen kommissionen/Grekland (C-502/03, EU:C:2005:592).
- 2) Republiken Grekland ska förpliktas att till Europeiska kommissionen på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, fram till dess att domen kommissionen/Grekland (EU:C:2005:592) har följts i sin helhet betala ett dagligt vite på 54 450 euro. Detta grundbelopp ska minskas med 150 euro varje gång Republiken Grekland för kommissionen styrker avslutandet av en olaglig deponi samt tillhandahållande och nyttjande av tillräckliga kapaciteter för vedertagen återvinning eller bortskaffande av avfall eller saneringen av en avslutad olaglig deponi.

¹⁰⁵ — Se dom kommissionen/Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, punkt 87), dom kommissionen/Spanien (C-151/12, EU:C:2013:690, punkt 57).

- 3) Republiken Grekland förpliktas att till Europeiska kommissionen, på kontot "Europeiska unionens egna medel", betala ett schablonbelopp om 22 miljoner euro.
- 4) Republiken Grekland ska ersätta rättegångskostnaderna.