



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 december 2014*

”Fördragsbrott — Direktiv 75/442/EEG, 91/689/EEG och 1999/31/EG — Avfallshantering —
Dom varigenom domstolen fastställer ett fördragsbrott — Underlåtenhet att följa domen —
Artikel 260.2 FEUF — Ekonomiska påföljder — Löpande vite — Schablonbelopp”

I mål C-196/13,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 260.2 FEUF, som väckts den 16 april 2013,

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Recchia, A. Alcover San Pedro och E. Sanfrutos Cano,
samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Fiengo, avvocato
dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena
A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh (referent), C. Vajda, och S. Rodin
samt domarna A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund,
J.L. da Cruz Vilaça och F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 juni 2014,

och efter att den 4 september 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska
 - fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250), vilken avsåg Republiken Italiens underlåtelse att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 8 och 9 i 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) (nedan kallat direktiv 75/442), artikel 2.1 i 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) och artikel 14 a–c i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1),
 - förplikta Republiken Italien att till kommissionen betala löpande vite med 256 819,20 euro per dag, för varje dag som nämnda medlemsstat underlåter att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), från och med den dag då dom i förevarande mål meddelas,
 - förplikta Republiken Italien att till kommissionen utge ett schablonbelopp med det belopp som följer av att ett belopp om 28 089,60 euro per dag multipliceras med det antal dagar som överträdelsen pågått, från och med den dag då domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) meddelades till dess dom meddelas i förevarande mål, och
 - förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 75/442/EG

- 2 I artikel 4 i direktiv 75/442 föreskrevs följande:

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

...

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

- 3 I artikel 8 i direktiv 75/442 föreskrevs att medlemsstaterna skulle vidta de åtgärder som krävdes för att säkerställa att varje innehavare av avfall antingen överlät det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpade de förfaranden som angavs i bilaga 2 A eller 2 B till samma direktiv, eller också själv återvann eller bortskaffade avfallet enligt bestämmelserna i samma direktiv.
- 4 I artikel 9.1 i direktiv 75/442 föreskrevs att för genomförandet av bland annat artikel 4 i direktivet var varje inrättning eller företag som bortskaffade avfall tvunget att erhålla ett tillstånd från den behöriga myndighet som var ansvarig för att genomföra direktivet. I artikel 9.2 i samma direktiv angavs att ett sådant tillstånd kunde beviljas för en bestämd period, att det kunde utformas så att det skulle förnyas och att det innefattade villkor och förpliktelser. Särskilt om den avsedda bortskaffningsmetoden inte var godtagbar från miljöskyddssynpunkt kunde tillstånd vägras.

- 5 Direktiv 75/442 har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, s. 9), vilket i sin tur har upphävts och ersatts av 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). Artiklarna 4, 8 och 9 i direktiv 75/442 återges i huvudsak i artiklarna 13, 15, 23 och 36.1 i direktiv 2008/98.

Direktiv 91/689/EG

- 6 Artikel 2.1 i direktiv 91/689 hade följande lydelse:

”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).”

- 7 Direktiv 91/689 har upphävts genom direktiv 2008/98. Artikel 2.1 i direktiv 91/689 återges i huvudsak i artikel 35.1 och 35.2 i direktiv 2008/98.

Direktiv 1999/31

- 8 I artikel 14 a–c i direktiv 1999/31 föreskrivs följande:

”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 ...

- 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 förbereda och 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 överensstämja 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 [det vill säga senast den 16 juli 2009].”
- 9 Enligt artikel 18.1 i direktiv 1999/31 ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detsamma senast den 16 juli 2001 det vill säga två år efter dess ikraftträdande. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

Domen i målet kommissionen/Italien

- 10 I domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), av den 26 april 2007, biföll domstolen kommissionens talan om fördragsbrott i enlighet med artikel 226 EG. Domstolen slog fast att Republiken Italien på ett allmängiltigt och varaktigt sätt hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter beträffande

avfallshantering enligt artiklarna 4, 8 och 9 i direktiv 75/442, enligt artikel 2.1 i direktiv 91/689 och enligt artikel 14 a–c i direktiv 1999/31, genom att inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra de bestämmelserna.

Det administrativa förfarandet

- 11 I samband med kontrollen av huruvida domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) hade följts, anmodade kommissionen den 8 maj 2007 de italienska myndigheterna att beskriva de åtgärder som de hade vidtagit i syfte att följa den domen. Ett möte mellan kommissionen och de italienska myndigheterna hölls i Bryssel den 11 juni 2007. Under det mötet åtog sig de italienska myndigheterna att överlämna en aktuell förteckning till kommissionen över vilka åtgärder som var nödvändiga för att följa den domen.
- 12 De italienska myndigheterna redogjorde, i skrivelser av den 10 juli 2007, den 26 september 2007, den 31 oktober 2007 och den 26 november 2007, bland annat för det nationella påföljdssystemet i fråga om avfallshantering, vissa initiativ med avseende på sådan hantering och en regionvis sammanställning av förhållandena på de platser som hade förtecknats i 2002 års rapport från Corpo Forestale dello Stato (nationell skogsförvaltning) (nedan kallad CFS).
- 13 Kommissionen ansåg att Republiken Italien hade lämnat en ofullständig redogörelse för de åtgärder som vidtagits för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) och sände därför en formell underrättelse till denna den 1 februari 2008 med anmodan att framföra synpunkter inom två månader. Mellan den 10 april 2008 och den 26 maj 2008, meddelade Italien vid flera tillfällen kommissionen nya uppgifter om var och en av de italienska regionerna samt de autonoma provinserna Trento och Bolzano och uppgifter om det nya nationella systemet för territoriell övervakning.
- 14 Vid ett möte i Bryssel den 24 september 2008 och i en skrivelse av den 12 november 2008 kritiserade kommissionen innehållet i de upplysningar som Republiken Italien hade tillhandahållit. Efter att ha granskat olika handlingar som Republiken Italien hade ingett efter detta, sände kommissionen den 26 juni 2009 ett motiverat yttrande till Italien med stöd av artikel 228.2 EG, i vilket den drog slutsatsen att det allmängiltiga fördragsbrott som domstolen hade slagit fast i dom kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) fortsatte.
- 15 På Republiken Italiens begäran förlängdes fristen för att besvara det motiverade yttrandet till den 30 september 2009. Medlemsstatens svar inkom till kommissionen den 1 oktober 2009. Efter det svaret sände Republiken Italien, mellan den 13 oktober 2009 och den 19 februari 2013, kommissionen andra aktuella handlingar om åtgärderna för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).
- 16 Med hänsyn till de uppgifter som Republiken Italien hade meddelat ansåg kommissionen för det första att Italien inte hade vidtagit samtliga åtgärder som krävdes för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), eftersom 218 upplagsplatser för avfall i 18 av de 20 italienska regionerna inte överensstämde med artiklarna 4 och 8 i direktiv 75/442. För det andra drog kommissionen av den omständigheten att det fanns 218 olagliga upplagsplatser för avfall, slutsatsen att det med nödvändighet fanns platser som drevs utan tillstånd, i strid med artikel 9 i samma direktiv. Kommissionen beaktade för det tredje att 16 av de 218 platser som inte överensstämde med artiklarna 4 och 8 i direktiv 75/442 innehöll farligt avfall och att föreskrifterna i artikel 2.1 i direktiv 91/689 inte iakttogs. Slutligen ansåg kommissionen att Republiken Italien inte hade förebringat bevisning för att fem av de deponier som existerade den 16 juli 2001 omfattades av en omställningsplan eller avslutats slutgiltigt i enlighet med artikel 14 i direktiv 1999/31.

- 17 Kommissionen väckte förevarande talan den 16 april 2013, med anledning av att den ansåg att Republiken Italien inte inom den frist som angetts i det motiverade yttrande, och som sedan förlängts av kommissionen, hade vidtagit samtliga åtgärder som var nödvändiga för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).

Händelseutvecklingen under målets handläggning

- 18 I skrivelse av den 10 april 2014 begärde domstolen att Republiken Italien och kommissionen senast den 16 maj 2014 skulle inge aktuella upplysningar om åtgärder för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250). Även de nya deponier skulle specificeras som hade förtecknats efter år 2002 och som parterna hade nämnt i sina inlagor.
- 19 I sitt svar upprättade Republiken Italien en aktuell sammanställning av de ingrepp som gjorts avseende de 218 upplagsplatser som kommissionen hade angett i sin begäran. Italien tillhandahöll även en förteckning över 71 nya platser som enligt dess uppfattning avsågs i kommissionens anmärkningar, även om de inte hade angetts i 2002 års rapport från CFS.
- 20 I svaret på domstolens begäran om upplysningar och under förhandlingen har kommissionen först och främst gjort gällande att enligt de färskaste av de upplysningar som den förfogade över, överensstämde 198 upplagsplatser fortfarande inte med artikel 4 i direktiv 75/442 och att två av dessa inte heller överensstämde med artiklarna 8 och 9 i det direktivet samt att fjorton inte överensstämde med artikel 2.1 i direktiv 91/689. Det följde vidare av uppgifter som utväxlats mellan de italienska myndigheterna och kommissionen vid ett möte den 23 maj 2014 att det kvarstod endast två deponier som inte överensstämde med artikel 14 i direktiv 1999/31. Slutligen är inte någon av de nya upplagsplatser som de italienska myndigheterna förtecknat föremål för förevarande talan.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 21 Republiken Italien har bestritt att förevarande talan kan prövas i sak. Den har för det första hävdatt att de informationskällor som kommissionen lagt till grund för sin talan, bland annat CFS rapport och den medlemsstatens förklaringar under det informella möten med kommissionen, inte kan läggas till grund för en talan enligt artikel 260.2 FEUF. De ekonomiska påföljder som kan följa på en sådan talan är nämligen hänförliga till särskilda fördragsbrott i var och en av de olagliga deponierna.
- 22 Republiken Italien har för det andra anfört att kommissionen utvidgade talan genom att den vid bedömningen av vilka åtgärder som de italienska myndigheterna skulle vidta enligt artikel 260.2 FEUF beaktade nya upplagsplatser som inte angavs i CFS rapport.
- 23 I en skrivelse av den 14 juni 2011 till Republiken Italien sammanfattade kommissionen föremålet för talan på ett sätt som skilde sig från det motiverade yttrandet och den borde därför ha upprättat ett nytt motiverat yttrande.
- 24 Republiken Italien har för det fjärde anfört att domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) inte innehåller någon hänvisning till att den italienska lagstiftningen skulle vara bristfällig och att kommissionen inte har angett vilka särskilda bestämmelser som den anser vara bristfälliga i den lagstiftningen. Om sådana uppgifter inte anförs, kan Republiken Italien inte försvara sig och talan kan inte tas upp till sakprövning. Med hänsyn till komplexiteten hos den situation som ska saneras är det i vart fall svårt att tillämpa den nationella lagstiftningen.

- 25 Republiken Italien anser för det femte att den har visat prov på den största omsorg för att avhjälpa det fördragsbrott som domstolen fastställde i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250). Republiken Italien har därför yrkat att talan ska ogillas.
- 26 Kommissionen har först och främst erinrat om att domstolen, i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), slog fast att CFS rapport kan anses utgöra en giltig informationskälla för kommissionen i syfte att inleda ett förfarande om en överträdelse och att diskussionerna om detta, under mötena mellan kommissionen och de italienska myndigheterna, fördes på grundval av den handlingen.
- 27 Kommissionen har för det andra hävdad att det i det skede då en dom ska följas är helt och hållet legitimt att beakta andra upplagsplatser som inte överensstämmer och som är kända av de behöriga förvaltningarna, eftersom platserna med nödvändighet omfattas av det allmängiltiga och varaktiga fördragsbrott som slogs fast i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).
- 28 I skrivelsen av den 14 juni 2011 redogjordes för det tredje endast för situationen, så som den hade utvecklats sedan det motiverade yttrandet sändes. Det var således inte nödvändigt att sända ett nytt motiverat yttrande till Republiken Italien.
- 29 Det är för det fjärde en förutsättning att Republiken Italien har en lagstiftning som är lämpad för en god avfallshantering. De italienska myndigheterna anser härvid själva att en lagändring skulle göra det möjligt att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).
- 30 Kommissionen har för det femte hävdad att de italienska myndigheterna började lämna konsekventa och trovärdiga upplysningar först sedan det motiverade yttrandet hade avsänts.

Domstolens bedömning

- 31 Republiken Italiens argument avseende bevisvärdet av den bevisning som kommissionen stödjer sig på i målet, bland annat CFS rapport och medlemsstatens förklaringar, kan inte godtas, eftersom de inte avser huruvida kommissionens talan kan prövas i sak.
- 32 Beträffande Republiken Italiens invändning om rättegångshinder på grund av att det i kommissionens ansökan anges nya upplagsplatser som inte uppfyller kraven, anger domstolen att förfarandet enligt artikel 260.2 FEUF ska anses utgöra ett särskilt rättsligt förfarande för verkställighet av domar, eller med andra ord en verkställighetsåtgärd. Detta förfarande får följaktligen endast avse en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt fördragen, vilken domstolen fastställt med stöd av artikel 258 FEUF (dom kommissionen/Tyskland, C-95/12, EU:C:2013:676, punkt 23).
- 33 I domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) slog domstolen emellertid fast ett allmängiltigt och varaktigt fördragsbrott med stöd av 2002 års rapport från CFS, men även andra uppgifter, såsom rapporter som utarbetats av nationella parlamentariska undersökningskommittéer eller officiella handlingar från i synnerhet regionala myndigheter. Det ovannämnda argumentet kan under dessa förhållanden inte godtas, eftersom Republiken Italien endast har anmärkt på att kommissionen i förevarande talan angett upplagsplatser som inte angavs i CFS rapport. Det måste nämligen anses att dessa platser med nödvändighet omfattades av det allmängiltiga och varaktiga fördragsbrott som slogs fast i den första talan enligt artikel 226 EG (nu artikel 258 FEUF) (se, analogt, i samband med talan enligt artikel 226 EG, dom kommissionen/Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, punkterna 37–39).
- 34 Beträffande Republiken Italiens slutsats i skrivelsen av den 14 juni 2011 att kommissionen hade utvidgat föremålet för talan i förhållande till vad som angavs i det motiverade yttrandet, följer det av fast rättspraxis att föremålet för talan, vid äventyr av att de väsentliga formföreskrifter som garanterar förfarandets lagenlighet åsidosätts, inte får utvidgas till att omfatta skyldigheter som inte angetts i det

motiverade yttrandet, eftersom kommissionen, i det motiverade yttrande som avgetts med tillämpning av artikel 228.2 EG, är skyldig att precisera på vilka punkter medlemsstaten i fråga har underlåtit att följa domstolens dom varigenom fördragsbrottet fastställts (se dom kommissionen/Portugal, C-457/07, EU:C:2009:531, punkt 60).

- 35 Såsom generaladvokaten angav i punkt 35 i förslaget till avgörande, finner domstolen emellertid att Republiken Italien i förevarande fall inte har motiverat på vilket sätt de skyldigheter som anges i det motiverade yttrandet i förevarande mål ändrades genom den ovannämnda skrivelsen. Invändningen om rättegångshinder med avseende på den skrivelsen ska således avslås.
- 36 Kommissionen har anfört att det är nödvändigt att Republiken Italien ändrar sin lagstiftning för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), men har inte åberopat någon skyldighet, beträffande vilken domstolen inte slog fast ett åsidosättande i den domen. För att styrka det åberopade fördragsbrottet har kommissionen endast angett vilket slags åtgärder som Italien enligt kommissionens uppfattning ska vidta för att följa den domen.
- 37 Beträffande argumentet att Republiken Italien har samarbetat med kommissionen under hela förfarandet, är det tillräckligt att konstatera att den omständigheten kan beaktas för att fastställa de ekonomiska påföljderna men, även om den antogs vara styrkt, inte kan påverka frågan huruvida talan kan prövas i sak.
- 38 Det följer av det ovanstående att talan kan prövas i sak.

Fördragsbrottet

Parternas argument

- 39 Med hänsyn till de upplysningar som de italienska myndigheterna lämnade i sitt svar av den 1 oktober 2009 och de kompletterande upplysningarna i skrivelsen av den 30 oktober 2009, uppskattar kommissionen att det vid utgången av förlängningen av fristen i det motiverade yttrandet fanns 368 eller till och med 422 upplagsplatser för avfall i hela Italien som inte överensstämde med artiklarna 4, 8 och 9 i direktiv 75/442, med undantag av regionen Valle d'Aosta. Av dessa innehöll 15, eller till och med 23, farligt avfall och överensstämde inte heller med artikel 2.1 i direktiv 91/689. Kommissionen har förklarat att enligt dessa upplysningar var efterbehandlings- och återställandearbetena, beroende på de olika platserna, antingen oavslutade, endast på planeringsstadiet eller ännu inte planerade. Andra platser var föremål för tvångsförvaltning (*sequestro*).
- 40 Kommissionen har hävdat att Republiken Italien borde ha infört allmänna och varaktiga strukturella åtgärder för att avhjälpa det allmängiltiga och varaktiga fördragsbrott som domstolen slog fast i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250). Att ett fördragsbrott av det slaget fastställs visar på att det nationella påföljdssystemet varit otillräckligt och borde för övrigt ha lett till att de italienska myndigheterna vidtog åtgärder för att ändra systemet i syfte att följa den domen.
- 41 Kommissionen har under förhandlingen preciserat att oenigheten mellan parterna avser skyldigheterna enligt artikel 4 i direktiv 75/442 och inte antalet olagliga upplagsplatser. Enligt artikel 4 första stycket i det direktivet är Republiken Italien skyldig såväl att bortskaffa avfallet och att inte använda de platserna som deponier, som att för varje plats bedöma huruvida återvinningsåtgärder behövs. I artikel 4 andra stycket i direktiv 75/442 föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall. Sådana åtgärder är emellertid inte tillräckliga för att iaktta skyldigheterna enligt första stycket. Enligt tillgängliga uppgifter på dagen för förhandlingen pågår efterbehandlings- och återställandearbetena fortfarande på de aktuella platserna, som är belägna i nästan samtliga italienska regioner.

- 42 Kommissionen har gjort gällande att åtminstone 93 deponier som fanns den 16 juli 2001 i fler än tio regioner inte uppfyllde kraven enligt artikel 14 a–c i direktiv 1999/31 när den förlängda fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. Enligt de italienska myndigheternas svar på det motiverade yttrandet hade inte någon omställningsplan lagts fram eller godkänts för vissa upplagsplatser, och inget definitivt beslut hade ännu fattats om att avsluta dem. För andra platser är de tillhandahållna uppgifterna ofullständiga eller oklara på så sätt att det till exempel inte visats att vissa deponier avslutats den dag då fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. För andra deponier har inga uppgifter vidarebefordrats.
- 43 Republiken Italien anser sig däremot ha vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).
- 44 Republiken Italien har först och främst hävdats att de nationella myndigheterna har säkrat samtliga upplagsplatser och att artikel 4 i direktiv 75/442 inte innebär någon skyldighet att sätta i stånd eller sanera avfallsupplagen. Det har inte styrkts att artiklarna 8 och 9 i direktiv 75/442 åsidosatts, eftersom inte någon av de 218 upplagsplatser som enligt ansökan inte uppfyllde kraven den dag då talan väcktes vid domstolen var i bruk den dag då fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. Dessutom var de flesta av dessa platser föremål för efterbehandling eller höll på att omvandlas till traditionell markanvändning. Eftersom de deponier var avslutade som enligt kommissionen inte uppfyllde föreskrifterna i artikel 14 a–c i direktiv 1999/31, är den bestämmelsen inte tillämplig på dessa.

Domstolens bedömning

- 45 Domstolen erinrar inledningsvis om att, eftersom EUF-fördraget, när det gäller fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 260.2 FEUF, har avskaffat den fas som hänför sig till avgivandet av ett motiverat yttrande, 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 (se dom kommissionen/Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 46 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 (se dom kommissionen/Spanien, EU:C:2014:316, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 47 Eftersom kommissionen avgav det motiverade yttrandet i förevarande mål den 26 juni 2009 i enlighet med artikel 228.2 EG, är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott den tidpunkt då den frist som angavs i det motiverade yttrandet löper ut efter kommissionens förlängning, det vill säga den 30 september 2009.
- 48 Enligt domstolens rättspraxis ankommer det för övrigt på kommissionen att i ett sådant mål förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna bedöma i vilken utsträckning en medlemsstat har följt en fördragsbrottsdom. Om kommissionen har lagt fram tillräcklig bevisning för att fördragsbrottet fortfarande pågår ankommer det på medlemsstaten i fråga att på ett sakligt och detaljerat sätt bemöta de framlagda uppgifterna och slutsatserna av dessa (se dom kommissionen/Italien, C-119/04, EU:C:2006:489, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 49 Beträffande kommissionens argument att direktiv 75/442 inte iakttagits, ska domstolen i tur och ordning pröva argumenten avseende artiklarna 4, 8 och 9 i det direktivet.

- 50 Vad först beträffar argumentet att artikel 4 i direktiv 75/442 åsidosatts, har kommissionen gjort gällande att kraven i denna inte endast innebär att upplagsplatser för avfall ska ha avslutats eller säkrats, utan dessutom att tidigare olagliga upplagsplatser ska ha efterbehandlats.
- 51 I punkt 37 i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) erinrade domstolen om att det konkreta innehållet i de åtgärder som ska vidtas för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön inte anges närmare i artikel 4 första stycket i direktiv 75/442. Bestämmelsen innebär dock att medlemsstaterna är bundna vid den målsättning som ska uppnås, samtidigt som de har ett utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra huruvida sådana åtgärder är nödvändiga (se även dom kommissionen/Irland, EU:C:2005:250, punkt 168; kommissionen/Portugal, C-37/09, EU:C:2010:331, punkt 35, och kommissionen/Grekland, C-600/12, EU:C:2014:2086, punkt 51). Av det förhållandet att faktiska omständigheter står i strid med de målsättningar som uppställs i artikel 4 första stycket i det direktivet går det således i princip inte att direkt dra slutsatsen att medlemsstaten i fråga nödvändigtvis har åsidosatt de skyldigheter som följer av det direktivet. Domstolen har emellertid slagit fast att en betydande miljöförstöring under en längre tid utan att det sker ett ingripande från behöriga myndigheter i princip visar att medlemsstaten i fråga har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som den har enligt bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, bland annat även dom kommissionen/Irland, EU:C:2005:250, punkt 169; kommissionen/Portugal, EU:C:2010:331, punkt 36, och kommissionen/Grekland, EU:C:2014:2086, punkt 52).
- 52 Domstolen har slagit fast att miljöförstöring är oskiljaktigt förenad med att det finns avfall i en deponi, oavsett vilket slags avfall det är fråga om. Domstolen har vidare slagit fast att det inte är tillräckligt att endast avsluta en deponi eller att täcka över den med jord och schaktmassor för att skyldigheterna enligt bland annat artikel 4 i direktiv 75/442 ska vara uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Portugal, EU:C:2010:331, punkt 37).
- 53 Domstolen kan under dessa förhållanden inte godta Republiken Italiens argument att det, även om det skulle antas vara styrkt, för att uppfylla kraven i artikel 4 i direktiv 75/442 är tillräckligt att avsluta och säkra de upplagsplatser för avfall som kommissionen angett i målet. Såsom kommissionen har anfört och generaladvokaten har redogjort för i punkterna 65 och 66 i förslaget till avgörande, är medlemsstaterna enligt artikel 4 i det direktivet däremot även skyldiga att kontrollera om äldre olagliga upplagsplatser för avfall behöver efterbehandlas, och i så fall efterbehandla dem.
- 54 De kontroller och inspektioner av olagliga deponier som de italienska myndigheterna har gjort och de analyser som detta gav upphov till visar att Republiken Italien är fullt medveten om att dessa deponier utgör en fara för människors hälsa och miljön. Såsom generaladvokaten angav i punkt 67 i förslaget till avgörande, har Republiken Italien under målets handläggning på samma sätt tillhandahållit upplysningar om efterbehandlingen av deponier. Italien kan således inte påstå sig inte ha haft kännedom om att det för att fullständigt följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) även fordras att åtgärder vidtas för att efterbehandla deponierna i fråga.
- 55 Det är utrett att efterbehandlingsarbetena fortfarande pågick eller ännu inte hade påbörjats på vissa upplagsplatser när den förlängda fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. Beträffande andra platser har Republiken Italien inte tillhandahållit upplysningar som gör det möjligt att slå fast vid vilken tidpunkt efterbehandlingsarbetena eventuellt kommer att vara genomförda. Under dessa förhållanden finner domstolen att de erforderliga efterbehandlingsarbetena på de upplagsplatser som kommissionen angett inte hade avslutats vid utgången av förlängningen av fristen i det motiverade yttrandet.
- 56 Det framgår av det ovanstående att kommissionens anmärkning att artikel 4 i direktivet åsidosatts på ett varaktigt sätt är välgrundad.

- 57 Vad för det andra beträffar argumentet om åsidosättande av artikel 8 i direktiv 75/442, erinrar domstolen om att det i denna artikel, som bland annat ska säkerställa att principen om förebyggande åtgärder genomförs, föreskrivs att det ankommer på medlemsstaterna att kontrollera att innehavaren av avfall antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som genomför åtgärder för bortskaffande eller återvinning av avfall, eller att innehavaren av avfallet själv återvinner eller bortskaffar det i enlighet med bestämmelserna i det direktivet (se dom kommissionen/Irland, EU:C:2005:250, punkt 179 och där angiven rättspraxis).
- 58 Domstolen har i övrigt slagit fast att en sådan skyldighet inte är uppfylld när en medlemsstat begränsar sig till att låta den olagliga deponin bli föremål för tvångsförvaltning och att inleda ett brottmålsförfarande mot den som driver den (se, bland annat dom kommissionen/Irland, EU:C:2005:250, punkt 182 och där angiven rättspraxis, och dom kommissionen/Portugal, EU:C:2010:331, punkt 55).
- 59 I målet har Republiken Italien inte hävdats att avfallet överlåtits till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som genomför åtgärder för bortskaffande eller återvinning av avfall, eftersom innehavaren av avfallet inte själv återvinner eller bortskaffar det. Republiken Italien har endast hävdats att de aktuella upplagsplatserna för avfall hade avslutats den dag då förlängningen av fristen i det motiverade yttrandet löpte ut och att de straffrättsliga påföljder som föreskrivs i italiensk rätt är lämpliga.
- 60 Vid utgången av förlängningen av den ovannämnda fristen uppfyllde Republiken Italien således fortfarande inte den särskilda skyldighet som medlemsstaten har enligt artikel 8 i direktiv 75/442. Kommissionens anmärkning att den bestämmelsen har åsidosatts är således välgrundad.
- 61 Vad för det tredje gäller anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 9 i direktiv 75/442 erinrar domstolen först och främst om att medlemsstaterna enligt den bestämmelsen är skyldiga att uppnå klart och tydligt formulerade resultat som innebär att inrättningar eller företag som bortskaffar avfall i medlemsstaterna ska inneha tillstånd. Det åligger således medlemsstaterna att säkerställa att det tillståndsförfarande som inrättats verkligen tillämpas och följs, bland annat genom att genomföra lämpliga kontroller samt genom att vidta åtgärder för att få förfaranden utan tillstånd att upphöra och vidta sanktionsåtgärder mot dem (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Irland, EU:C:2005:250, punkterna 116 och 117).
- 62 Domstolen anger vidare att avsikten med de tillståndssystem som avses i artikel 9 i direktiv 75/442, såsom framgår av dess lydelse är att göra det möjligt att tillämpa artikel 4 i detta direktiv korrekt, bland annat genom att det säkerställs att bortskaffning med stöd av sådana tillstånd uppfyller kraven i den artikeln (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Irland, EU:C:2005:250, punkterna 118 och 131).
- 63 Att stänga en deponi är därför inte tillräckligt för att uppfylla skyldigheten enligt artikel 9 i direktiv 75/442 eller skyldigheterna enligt artiklarna 4 och 8 i samma direktiv.
- 64 I förevarande mål har Republiken Italien, även med avseende på det åsidosättande av artikel 9 i direktiv 75/442 som har lagts medlemsstaten till last, endast gjort gällande att samtliga upplagsplatser för avfall som kommissionen angett var avslutade när fristen löpte ut. I sina inlagor har Republiken Italien för övrigt medgett att de personer som driver vissa av dessa platser aldrig har haft tillstånd i den mening som avses i den artikeln. Vid utgången av förlängningen av fristen i det motiverade yttrandet uppfyllde Republiken Italien således fortfarande inte kraven enligt den artikeln. Kommissionens anmärkning avseende den bestämmelsen är därför välgrundad.
- 65 Vad för det andra gäller anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 2.1 i direktiv 91/689, ska medlemsstaterna enligt den bestämmelsen vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kräva att farligt avfall registreras och identifieras på varje plats där det deponeras.

- 66 Det framgår av lydelsen i artikel 2.1 i direktiv 91/689 att medlemsstaterna är skyldiga att systematiskt registrera och identifiera allt farligt avfall som deponeras inom deras territorier. De ska därmed, i enlighet med sjätte skälet i det direktivet, säkerställa att bortskaffande och återvinning av farligt avfall övervakas i största möjliga utsträckning (dom kommissionen/Grekland, C-163/03, EU:C:2005:226, punkt 63).
- 67 Det är i förevarande mål tillräckligt att konstatera att Republiken Italien inte har gjort gällande och än mindre styrkt att den vid utgången av förlängningen av fristen i det motiverade yttrandet, i enlighet med artikel 2.1 i direktiv 91/689, fullständigt hade registrerat och identifierat allt farligt avfall som deponerats i de deponier som kommissionen angett. Vid den tidpunkten säkerställde Republiken Italien således fortfarande inte att den skyldighet iaktogs som följer av den bestämmelsen.
- 68 Vad för det tredje gäller anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 14 a–c i direktiv 1999/31, erinrar domstolen om att en medlemsstat underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt den bestämmelsen om den ger tillstånd att driva en deponi, trots att någon omställningsplan inte i förväg har lagts fram för de behöriga myndigheternas godkännande eller godkänts (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Slovakien, C-331/11, EU:C:2013:271, punkterna 34–39).
- 69 Republiken Italien har inte gjort gällande att omställningsplaner i den mening som avses i artikel 14 i direktiv 1999/31 har lagts fram för den myndighet som är behörig i fråga om de aktuella platserna. Italien har endast gjort gällande att samtliga deponier som angetts med avseende på detta åsidosättande var avslutade vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet. Det framgår emellertid av Republiken Italiens inlagor att vissa av de deponierna hade öppnats utan tillstånd och att någon formell åtgärd för att avsluta dem inte hade vidtagits. Under dessa förhållanden uppfyllde Republiken Italien vid den tidpunkten således fortfarande inte heller kraven enligt artikel 14 a–c i direktiv 1999/31.
- 70 Mot bakgrund av det ovanstående finner domstolen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte vid utgången, efter kommissionens förlängning, av fristen i det motiverade yttrandet vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250).

De ekonomiska påföljderna

Parternas argument

- 71 Kommissionen har yrkat att ett vite och ett schablonbelopp ska föreläggas, eftersom enbart föreläggandet av ett löpande vite i enlighet med artikel 260 FEUF inte är tillräckligt för att ge medlemsstaterna ett incitament till att utan dröjsmål fullgöra sina skyldigheter enligt en dom om fastställelse av fördragsbrott i enlighet med artikel 258 FEUF.
- 72 Kommissionen har lagt sitt meddelande av den 13 december 2005, med titeln ”Tillämpning av artikel [260 FEUF]”(SEK(2005) 1658) (EUT 2007, C 126, s. 12), i dess lydelse enligt kommissionens meddelande av den 31 augusti 2012, med titeln ”Updating of data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice in infringement proceedings” (C(2012) 6106 final) till grund för hur höga dessa vitesbelopp och schablonbelopp ska vara.
- 73 I förevarande mål anser kommissionen att ett löpande vite med 256 819,20 euro per dag är lämpligt under förevarande omständigheter. Det beloppet erhålls genom att ett grundbelopp på 640 euro per dag multipliceras med en koefficient för svårhetsgrad på 8 – på en skala från 1–20 – med en

koefficient för varaktighet på 3 – på en skala från 1–3 – och med en fast faktor, kallad faktor "n", som samtidigt motsvarar Italiens betalningsförmåga och det antal röster Italien har i Europeiska unionens råd, nämligen 16,72.

- 74 Beträffande överträdelsens svårhetsgrad har kommissionen först och främst erinrat om den betydelse som de ifrågavarande bestämmelserna har. De utgör ett grundläggande instrument för skyddet av människors hälsa och miljön. Med beaktande av den särskilda betydelsen hos artikel 4 i direktiv 75/442 (kommissionen/Grekland, C-387/97, EU:C:2000:356), kan den omständigheten att vissa upplagsplatser för avfall numera överensstämmer med artiklarna 8 och 9 i det direktivet inverka endast i mindre omfattning på den påföljd som domstolen ska ådöma. Domstolen erinrar även om att den i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) fann att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter "på ett allmängiltigt och varaktigt sätt".
- 75 Kommissionen har för det andra framhållit överträdelsens inverkan på allmänna och privata intressen, bland annat kväljande lukt och buller i samband med deponering av avfall, förorening av den omgivande miljön, riskerna för att föroreningarna återverkar på människors hälsa och förändring av naturlandskapet.
- 76 Kommissionen har för det tredje gjort gällande att domstolen har en fast praxis avseende bortskaffande av avfall och att de åsidosatta bestämmelserna därför har en klar och tydlig räckvidd.
- 77 Trots att förhållandena har förbättrats avsevärt sedan förfarandet inleddes, då 5 301 olagliga upplagsplatser för avfall förtecknades, ska det för det fjärde beaktas att Republiken Italien har varit föremål för andra förfaranden, både avseende avfallshantering och på andra områden. Vissa av dessa har lett till att fördragsbrott har fastställts genom dom.
- 78 Beträffande överträdelsens varaktighet erinrar kommissionen om att en tidsperiod på 65 månader förflöt mellan den 26 april 2007, då domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) meddelades, och den 24 oktober 2012, den dag då kommissionen väckte förevarande talan vid domstolen.
- 79 Kommissionen har föreslagit att vitesbeloppet ska minskas i förhållande till Republiken Italiens framsteg för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250). Metoden för att beräkna vitet består i att de befintliga olagliga upplagsplatserna för avfall räknas och att de platser som innehåller farligt avfall räknas två gånger. Därefter divideras vitesbeloppet med det antal som uppnåts. Vitesbeloppet minskar således i förhållande till varje upplagsplats för avfall som bringas i överensstämmelse. Med beaktande av att förhållandena avseende olagliga upplagsplatser för avfall utvecklas ständigt i Italien, har kommissionen föreslagit att vitet ska beräknas på halvårsbasis.
- 80 Till svar på en fråga som domstolen har ställt under förhandlingen om hur effektivt ett degressivt vite är när parternas inställning skiljer sig avsevärt åt, har kommissionen hävdatt att oenigheten mellan den och Republiken Italien avser frågan vilka åtgärder Italien är skyldigt att vidta för att följa artikel 4 i direktiv 75/442. Kommissionen är under dessa förhållanden övertygad om att om domstolen i förevarande mål fastställer kommissionens tolkning av artikel 4 i det direktivet, kommer Republiken Italien att följa den domen och även i fortsättningen lämna kommissionen upplysningar om de åtgärder som vidtas på varje upplagsplats.
- 81 Kommissionen har föreslagit att schablonbeloppets storlek ska fastställas med hjälp av en beräkningsmetod som består i att ett grundbelopp som fastställs till 210 euro per dag först multipliceras med en koefficient för svårhetsgrad och faktorn "n", för vilka värdena 8 respektive 16,72 är identiska med de värden som har föreslagits för beräkningen av vitet, och därefter med det antal dagar som fördragsbrottet har pågått. Schablonbeloppets storlek ska därför vara lika med 28 089,60 euro multiplicerat med det antal dagar som har förflutit mellan det att domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) avkunnades och domen i förevarande mål avkunnas.

- 82 Republiken Italien har för sin del anfört att ekonomiska påföljder minskar de resurser som regionerna och de lokala myndigheterna kan använda för miljöstyrning.
- 83 Beträffande överträdelsens svårhetsgrad har Republiken Italien gjort gällande att betydelsen av det fördragsbrott som läggs den till last är försumbar i förhållande till betydelsen av det fördragsbrott som var i fråga i målet kommissionen/Italien (EU:C:2007:250). De nationella myndigheterna kan dessutom inte påverka det aktuella fördragsbrottet som är följden av en faktisk situation som beror på tidigare ageranden. Det innebär att det behövs längre tidfrister för att bringa de ifrågavarande upplagsplatserna för avfall i överensstämmelse.
- 84 I fråga om överträdelsens varaktighet har Republiken Italien anfört att ingen av de upplagsplatser för avfall beträffande vilka lagstridig drift har gjorts gällande har varit i drift sedan länge.
- 85 Republiken Italien har under förhandlingen förklarat att den inte önskade yttra sig om kommissionens förslag att påföra ett degressivt vite, eftersom den har bestritt att det påtalade fördragsbrottet föreligger.

Domstolens bedömning

Inledande synpunkter

- 86 Domstolen erinrar om att det i varje mål ankommer 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, besluta om lämpliga ekonomiska påföljder, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien EU:C:2014:316, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

Det löpande vitet

- 87 Eftersom domstolen har konstaterat att Republiken Italien inte, inom den tidsfrist som angavs i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa den domen, kan domstolen ålägga denna medlemsstat löpande vite såvida fördragsbrottet pågår fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 88 För att avgöra om det fördragsbrott som läggs Republiken Italien till last pågick fram till den prövningen, ska domstolen bedöma de åtgärder som enligt den medlemsstaten har vidtagits efter utgången av förlängningen av fristen i det motiverade yttrandet.
- 89 Under förhandlingen har kommissionen förklarat att 200 upplagsplatser för avfall i 18 av de 20 italienska regionerna fortfarande inte överensstämde med de relevanta bestämmelserna. Enligt kommissionen överensstämde 198 platser fortfarande inte med artikel 4 i direktiv 75/442. Två av dessa överensstämde inte heller med artiklarna 8 och 9 i samma direktiv och 14 upplag, som innehåller farligt avfall, överensstämde inte heller med artikel 2.1 i direktiv 91/689. Det återstod för övrigt bara två deponier för vilka, i strid med artikel 14 a–c i direktiv 1999/31, en omställningsplan eller åtgärder för att avsluta dem inte hade antagits. Republiken Italien har bestritt att dessa bestämmelser åsidosatts, och har i huvudsak upprepat argumenten i svaromålet och dupliken, bland annat argumentet att artikel 4 i direktiv 75/442 inte medför skyldighet att efterbehandla olagliga upplagsplatser och argumentet att ingen av de platser beträffande vilka lagstridig drift har gjorts gällande har varit i drift sedan lång tid. Republiken Italien har vidare hävdat att den inte lyckats finna en av de två upplagsplatser som angetts i enlighet med artiklarna 8 och 9 i direktiv 75/442, nämligen Altamura-Sgarrone belägen i Matera (Basilicata). Den upplagsplatsen var nämligen dåligt angiven av CFS.

- 90 Såsom domstolen angett ovan i punkterna 50–63 och i motsats till vad Republiken Italien har anfört, är det inte tillräckligt för att uppfylla skyldigheterna enligt artiklarna 4, 8 och 9 i direktiv 75/442 att avsluta samtliga aktuella upplagsplatser. Vad närmare angår upplaget Altamura-Sgarrone lämnade Republiken Italien upplysningar om planerade åtgärder för att efterbehandla den platsen i de handlingar som bifogades svaromålet. Det var först i dupliken som Italien nämnde att den upplagsplatsen och en annan upplagsplats hade förväxlats och i övrigt angav att kommunen Altamura inte är belägen i regionen Basilicata, utan i regionen Apulien. Dessa uppgifter från Republiken Italien kan emellertid, även om de skulle antas vara styrkta, inte inverka på den omständigheten att fördragsbrottet är varaktigt. Fördragsbrottet utgörs nämligen inte av att det finns ett visst antal upplagsplatser som inte efterbehandlats, utan av en allmängiltig och varaktig underlåtelse att iaktta de skyldigheter som följer av de ovannämnda bestämmelserna. Omständigheterna kring den diskussion som parterna fört vid domstolen på denna punkt, som uteslutande avser de faktiska omständigheterna, kan inte utgöra stöd för att det aktuella fördragsbrottet har upphört.
- 91 I sitt skriftliga svar på domstolens frågor och under förhandlingen har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien fortfarande inte registrerar och identifierar farligt avfall på 14 platser. Eftersom det inte finns några handlingar till stöd för att registrering har skett, finner domstolen att Italien beträffande dessa platser inte heller uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 2.1 i direktiv 91/689.
- 92 I fråga om de två deponier som enligt uppgift fortfarande inte överensstämmer med artikel 14 a–c i direktiv 1999/31, är det tillräckligt att ange att Republiken Italien inte har åberopat att någon omställningsplan lagts fram och godkänts eller att något definitivt beslut fattats om att avsluta dem.
- 93 Med beaktande av det ovanstående finner domstolen att många upplagsplatser för avfall i nästan samtliga italienska regioner ännu inte har bringats i överensstämmelse med de aktuella bestämmelserna och att det fördragsbrott som gjorts gällande mot Republiken Italien därför fortsatt fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna i målet.
- 94 Under dessa förhållanden finner domstolen att ett föreläggande för Republiken Italien att betala löpande vite är ett lämpligt ekonomiskt påtryckningsmedel 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/Italien (EU:C:2007:250) följs fullt ut.
- 95 I fråga om vitesbeloppet och formen för vitet, ankommer det enligt fast rättspraxis på domstolen att inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning fastställa vitet så att detta dels anpassas efter omständigheterna och dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Luxemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, punkt 46 och där angiven rättspraxis). Kommissionens förslag beträffande vite binder således inte domstolen och utgör endast en lämplig referenspunkt. På samma sätt är sådana riktlinjer som de som anges i kommissionens meddelanden inte bindande för domstolen, men de bidrar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande när den lämnar förslag till domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 116 och där angiven rättspraxis). I ett förfarande enligt artikel 260.2 FEUF om ett fördragsbrott som pågår i en medlemsstat trots att samma fördragsbrott har fastställts tidigare i en dom som meddelats med stöd av artikel 226 EG eller artikel 258 FEUF, står det domstolen fritt att för det vite som åläggs fastställa det belopp och den form som den anser vara lämpliga för att den medlemsstaten ska förmås att uppfylla sina skyldigheter enligt den dom som har meddelats tidigare.
- 96 Domstolen har slagit fast att en sådan påföljd ska fastställas med hänsyn till den påtryckning som krävs för att den medlemsstat som underlåtit att följa en dom om fördragsbrott ska förändra sitt beteende och upphöra med fördragsbrottet (dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 117 och där angiven rättspraxis).

- 97 Vid domstolens bedömning är således de kriterier som ska beaktas för att säkerställa att vitet fungerar som tvångsmedel i syfte att uppnå en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten, i princip, överträdelsens varaktighet, dess svårhetsgrad och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga. Vid tillämpningen av dessa kriterier ska särskilt de konsekvenser beaktas som underlåtenheten att följa domen får för allmänna och enskilda intressen samt hur brådskande det är att få den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter (dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 119 och där angiven rättspraxis).
- 98 När det gäller överträdelsens svårhetsgrad konstaterar domstolen att skyldigheten att bortskaffa avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön utgör ett av målen för unionens miljöpolitik, vilket framgår av artikel 191 FEUF. Om den skyldighet som följer av artikel 4 i direktiv 75/442 inte iakttas, innebär detta – just på grund av denna skyldighets natur – en direkt risk för att människors hälsa sätts i fara och att miljön skadas, och ska därför anses särskilt allvarlig (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom kommissionen/Grekland, EU:C:2000:356, punkt 94).
- 99 Även underlåtenheten att uppfylla skyldigheten enligt artikel 2.1 i direktiv 91/689 att kräva att det farliga avfallet registreras och identifieras på varje plats där sådant avfall deponeras, ska anses allvarlig, eftersom uppfyllandet av den skyldigheten utgör en nödvändig förutsättning för att helt och hållet uppnå de mål som anges i artikel 4 i direktiv 75/442 (se, analogt, dom kommissionen/Grekland, EU:C:2000:356, punkt 95). Detta gäller, såsom kommissionen har påpekat, särskilt som sådant avfall innebär större risker för människors hälsa och miljön.
- 100 Såsom kommissionen för övrigt har betonat förstärks det aktuella fördragsbrottets svårhetsgrad av att målet avser att en dom om ett allmängiltigt och varaktigt förfarande inte följts.
- 101 Republiken Italien har visserligen enligt egen utsago, sedan domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) meddelades, gjort stora framsteg för att minska det antal upplagsplatser för avfall som inte överensstämmer med de relevanta bestämmelserna. Såsom kommissionen har gjort gällande är de framsteg som kunnat konstateras sedan utgången av förlängningen av fristen i det motiverade yttrandet mycket långsamma och det återstår fortfarande ett stort antal olagliga upplagsplatser i nästan samtliga italienska regioner.
- 102 Överträdelsens varaktighet ska bedömas utifrån den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna, och inte utifrån den tidpunkt då kommissionen väckte talan vid domstolen (dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 120 och där angiven rättspraxis).
- 103 Såsom framgår ovan av punkterna 90–93, har Republiken Italien inte förmått visa att det fördragsbrott som fastställdes i domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) har upphört. Fördragsbrottet ska således anses ha pågått i mer än sju år, vilket är en ansevärd tid.
- 104 När det gäller Republiken Italiens betalningsförmåga ska hänsyn tas till den senaste utvecklingen av medlemsstatens bruttonationalprodukt den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Irland, C-279/11, EU:C:2012:834, punkt 78).
- 105 För att fastställa formen för det vite som åläggs enligt artikel 260.2 FEUF, ska domstolen beakta såväl fördragsbrottets art som omständigheterna i målet. Såsom angetts ovan i punkt 95 omfattas vitets form och det belopp som de ekonomiska påföljderna ska uppgå till av domstolens fria skön och domstolen är inte bunden av kommissionens förslag i detta avseende.
- 106 I fråga om kommissionens förslag att ålägga ett degressivt vite finner domstolen att det, även om det för att säkerställa att domstolens dom följs fullt ut är nödvändigt att utkräva hela vitet tills medlemsstaten har vidtagit samtliga nödvändiga åtgärder för att bringa fördragsbrottet att upphöra, i vissa särskilda fall emellertid är tänkbart att tillämpa en påföljd som innebär att medlemsstatens

eventuella framsteg för att uppfylla sina skyldigheter beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien EU:C:2003:635, punkterna 43–51, kommissionen/Italien, EU:C:2011:740, punkterna 47–55 och kommissionen/Belgien, EU:C:2013:659, punkterna 73 och 74).

- 107 Under förevarande omständigheter och med beaktande av bland annat de upplysningar som har lämnats av Republiken Italien och kommissionen, anser domstolen att ett degressivt vite ska fastställas. Det är därför nödvändigt att slå fast vilken beräkningsmetod som ska användas och vitets periodicitet.
- 108 Med avseende på den sistnämnda frågan är det i enlighet med kommissionens förslag lämpligt att fastställa det degressiva vitet på halvårsbasis för att ge kommissionen möjlighet att bedöma hur åtgärderna för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) framskrider med hänsyn till förhållandena vid utgången av tidsperioden (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Italien, EU:C:2011:740, punkt 54).
- 109 Såsom kommissionen har föreslagit ska vite åläggas med ett belopp som gradvis minskar i förhållande till det antal upplagsplatser för avfall som bringas i överensstämmelse med domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) och de platser som innehåller farligt avfall ska räknas två gånger (se, analogt dom kommissionen/Spanien EU:C:2003:635, punkt 50, och dom kommissionen/Italien, EU:C:2011:740, punkt 52).
- 110 Mot bakgrund av vad ovan angetts anser domstolen det lämpligt att inom utrymmet för sin skönsmässiga bedömning fastställa ett löpande vite på 42 800 000 euro per halvår. Från detta ska avdrag göras med ett belopp som är proportionellt i förhållande till det antal upplagsplatser för avfall som bringats i överensstämmelse med domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) vid utgången av det aktuella halvåret. De upplagsplatser som innehåller farligt avfall ska räknas två gånger.
- 111 Vid beräkningen av minskningen av det vite som ska erläggas för varje halvår som förlöpt räknat från den dag då domen i förevarande mål meddelas, är kommissionen endast skyldig att beakta bevis för vidtagna åtgärder som är nödvändiga för att följa domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250), vilka framlagts för kommissionen före utgången av det ifrågavarande halvåret.
- 112 Med beaktande av det ovanstående ska Republiken Italien förpliktas att halvårsvis betala löpande vite till kommissionen, på kontot "Europeiska Unionens egna medel", från och med den dag domen i förevarande mål avkunnas och till dess domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) följs. Med avseende på det första halvåret efter avkunnandet av domen i förevarande mål ska vitet, vid slutet av det halvåret, beräknas på grundval av ett utgångsbelopp som fastställs till 42 800 000 euro, från vilket avdrag med 400 000 euro ska göras för varje upplagsplats med farligt avfall som bringas i överensstämmelse med den domen och avdrag med 200 000 euro ska göras för varje annan upplagsplats som bringas i överensstämmelse med samma dom. För varje påföljande halvår ska det vite som ska erläggas för respektive halvår, vid slutet av det halvåret, beräknas med utgångspunkt i det vite som fastställts för det föregående halvåret. Samma avdrag ska göras med avseende på de upplagsplatser som omfattas av det konstaterade fördragsbrottet och som bringats i överensstämmelse under det ifrågavarande halvåret.

Schablonbeloppet

- 113 Inledningsvis erinrar domstolen om att den är behörig att, inom det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer den inom nämnda område, kombinera föreläggandet av löpande vite och föreläggandet av ett schablonbelopp (dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 140 och där angiven rättspraxis).

- 114 Bedömningen av huruvida ett schablonbelopp ska föreläggas ska, liksom fastställandet av det eventuella beloppets storlek, 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. Domstolen tillerkänns enligt denna bestämmelse ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om en sådan påföljd ska föreläggas eller inte och i förekommande fall för att besluta om beloppet för denna (se dom kommissionen/Spanien, EU:C:2014:316, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 115 I förevarande mål ska samtliga rättsliga och faktiska omständigheter beaktas som lett fram till det fastställda fördragsbrottet, bland annat det stora antal upplagsplatser som ännu inte överensstämmer med unionsrätten. Såsom generaladvokaten anförde i punkt 188 i förslaget till avgörande, har – utöver förevarande talan, som väckts med anledning av att domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) inte följts – talan väckts i fler än 20 mål angående avfall, i vilka det fastställts att Republiken Italien inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt unionsrätten.
- 116 Det faktum att en medlemsstat har gjort sig skyldig till sådana upprepade överträdelser på ett bestämt område där unionen har befogenhet att vidta åtgärder tyder på att det krävs en åtgärd med avskräckande effekt, såsom föreläggande av ett schablonbelopp, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden (se dom kommissionen/Spanien, EU:C:2014:316, punkt 78 och där angiven rättspraxis).
- 117 Under dessa förhållanden ankommer det på domstolen att inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning fastställa schablonbeloppet så, att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Grekland, C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 146).
- 118 Bland i detta avseende relevanta faktorer ingår den fastställda överträdelsens svårhetsgrad och den tid som denna pågått sedan den dom meddelades i vilket den fastställdes (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Italien, EU:C:2011:740, punkt 94) samt den aktuella medlemsstatens betalningsförmåga (se dom kommissionen/Spanien, EU:C:2014:316, punkt 80).
- 119 Det framgår bland annat av punkterna 98–104 ovan vilka omständigheter som ska beaktas i fråga om dessa faktorer. Domstolen erinrar härvid om att den aktuella överträdelsen är allmängiltig och varaktig, att de upplagsplatser som omfattas av överträdelsen är belägna i nästan samtliga italienska regioner och att vissa av platserna innehåller farligt avfall som utgör en stor fara för människors hälsa och miljön.
- 120 Med hänsyn till det ovanstående finner domstolen att det är skäligt att fastställa det schablonbelopp som Republiken Italien ska betala till 40 miljoner euro.
- 121 Republiken Italien föreläggs följaktligen att till kommissionen, på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, betala ett schablonbelopp på 40 miljoner euro.

Rättegångskostnader

- 122 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250).**
- 2) **Republiken Italien förpliktas att halvårsvis betala löpande vite till Europeiska kommissionen, på kontot "Europeiska Unionens egna medel", från och med den dag domen i förevarande mål avkunnas och till dess domen kommissionen/Italien (EU:C:2007:250) följs. Med avseende på det första halvåret efter avkunnandet av domen i förevarande mål ska vitet, vid slutet av det halvåret, beräknas på grundval av ett utgångsbelopp som fastställs till 42 800 000 euro, från vilket avdrag med 400 000 euro ska göras för varje upplagsplats med farligt avfall som bringas i överensstämmelse med den domen och avdrag med 200 000 euro ska göras för varje annan upplagsplats som bringas i överensstämmelse med samma dom. För varje påföljande halvår ska det vite som ska erläggas för respektive halvår, vid slutet av det halvåret, beräknas med utgångspunkt i det vite som fastställts för det föregående halvåret. Samma avdrag ska göras med avseende på de upplagsplatser som omfattas av det konstaterade fördragsbrottet och som bringats i överensstämmelse under det ifrågavarande halvåret.**
- 3) **Republiken Italien ska till Europeiska kommissionen, på kontot "Europeiska Unionens egna medel", betala ett schablonbelopp på 40 miljoner euro.**
- 4) **Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter