



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

2. december 2014 *

»Traktatbrud — direktiv 75/442/EØF, 91/689/EØF og 1999/31/EF — håndtering af affald —
Domstolens dom, der fastslår et traktatbrud — undladelse af opfyldelse — artikel 260, stk. 2, TEUF —
økonomiske sanktioner — tvangsbøde — fast beløb«

I sag C-196/13,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 16. april 2013,

Europa-Kommissionen ved D. Recchia, A. Alcover San Pedro og E. Sanfrutos Cano, som
befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G.
Fiengo, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano,
R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Vajda og S. Rodin samt
dommerne A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça
og F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juni 2014,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. september 2014,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har vedtaget alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at opfylde dom Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250), hvori Domstolen erklærede, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 8 og 9 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktiv 75/442«), i henhold til artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20) og i henhold til artikel 14, litra a)-c), i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (EFT L 182, s. 1).
- Den Italienske Republik tilpligtes at betale Kommissionen en tvangsbøde på 256 819,20 EUR for hver dag fristen for opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) overskrides, regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom.
- Den Italienske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb, der fremkommer ved at multiplicere et beløb på 28 089,60 EUR med det antal dage, overtrædelsen har varet i perioden fra datoen for afsigelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) til datoen for afsigelsen af nærværende dom.
- Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

Direktiv 75/442

2 Artikel 4 i direktiv 75/442 bestemte:

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

[...]

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

- 3 Dette direktivs artikel 8 pålagde medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B til dette direktiv, eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af direktivets bestemmelser.
- 4 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 75/442 fastsatte, at med henblik på gennemførelsen af bl.a. direktivets artikel 4 skulle ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetog bortskaffelse af affald, indhente en tilladelse fra den kompetente myndighed, som det påhvilede at gennemføre bestemmelserne i direktivet. Samme direktivs artikel 9, stk. 2, præciserede, at disse tilladelser kunne udstedes for et begrænset tidsrum, kunne fornys, kunne være ledsaget af betingelser og forpligtelser eller kunne nægtes, især hvis den påtænkte metode til bortskaffelse ikke var acceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt.

- 5 Direktiv 75/442 er blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EUT L 114, s. 9), der selv er blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312, s. 3). Artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442 er i det væsentlige gengivet i artikel 13, 15 og 23 samt artikel 36, stk. 1, i direktiv 2008/98.

Direktiv 91/689

- 6 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689 bestemte:

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

- 7 Det nævnte direktiv er blevet ophævet ved direktiv 2008/98. Artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689 er i det væsentlige gengivet i artikel 35, stk. 1 og 2, i direktiv 2008/98.

Direktiv 1999/31

- 8 Artikel 14, litra a)-c), i direktiv 1999/31 bestemmer:

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

- a) Senest et år efter datoen i artikel 18, stk. 1, skal operatøren af et deponeringsanlæg udarbejde en overgangsplan for anlægget, som forelægges de kompetente myndigheder til godkendelse, og som omfatter de i artikel 8 nævnte forhold samt eventuelle udbedrende foranstaltninger, som operatøren finder nødvendige for at opfylde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1.
- b) Efter at have fået overgangsplanen forelagt træffer de kompetente myndigheder på grundlag af overgangsplanen og bestemmelserne i dette direktiv endelig afgørelse om, hvorvidt driften kan fortsætte. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at deponeringsanlæg, som ikke har fået tilladelse til fortsat drift i overensstemmelse med artikel 8, nedlukkes snarest muligt i overensstemmelse med artikel 7, litra g), og artikel 13
- c) På grundlag af den godkendte overgangsplan giver de kompetente myndigheder tilladelse til det nødvendige arbejde og fastsætter en overgangsperiode til gennemførelse af planen. Alle bestående deponeringsanlæg skal overholde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1, senest otte år efter datoen i artikel 18, stk. 1 [dvs. senest den 16. juli 2009].«
- 9 I henhold til dette direktivs artikel 18, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 16. juli 2001, dvs. to år efter dets ikrafttræden, og de skulle straks underrette Kommissionen herom.

Dommen i sagen Kommissionen mod Italien

- 10 I dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), afsagt den 26. april 2007, gav Domstolen medhold i den traktatbrudssag, der var anlagt af Kommissionen i henhold til artikel 226 EF, efter at have fastslået, at Den Italienske Republik generelt og vedvarende havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den i medfør af artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442, artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689 og artikel 14, litra a)-c), i direktiv 1999/31, idet den ikke havde truffet alle de foranstaltninger, der var nødvendige for gennemførelsen af disse bestemmelser.

Den administrative procedure

- 11 I forbindelse med kontrollen vedrørende opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) anmodede Kommissionen ved skrivelse af 8. maj 2007 de italienske myndigheder om at redegøre for de foranstaltninger, de havde truffet for at opfylde denne dom. Der blev afholdt et møde i Bruxelles den 11. juni 2007 mellem Kommissionens tjenestegrene og de italienske myndigheder, i hvilken forbindelse de sidstnævnte lovede at tilsende Kommissionen en opdateret liste over de foranstaltninger, der var nødvendige for at opfylde denne dom.
- 12 Ved skrivelser af henholdsvis 10. juli 2007, 26. september 2007, 31. oktober 2007 og 26. november 2007 fremlagde de italienske myndigheder bl.a. det nationale lovgivningsmæssige håndhævelsessystem på området for håndtering af affald og visse initiativer vedrørende denne håndtering, samt en sammenfatning, region for region, af situationen i de anlæg, der var bedømt i rapporten fra Corpo Forestale dello Stato (skov- og naturstyrelsen, herefter »CFS«) i 2002.
- 13 Da Kommissionen fandt, at Den Italienske Republik på ufuldstændig vis havde meddelt de foranstaltninger, der var truffet for at opfylde dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), sendte denne en åbningsskrivelse til Den Italienske Republik den 1. februar 2008, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at fremsætte sine bemærkninger herom inden for en frist på to måneder. Mellem den 10. april og den 26. maj 2008 fremsendte denne medlemsstat ad flere omgange nye oplysninger til Kommissionen vedrørende hver af de italienske regioner og de autonome provinser Trento og Bolzano samt oplysninger om det nye nationale territoriale overvågningssystem.
- 14 I forbindelse med et møde i Bruxelles den 24. september 2008 og i en skrivelse af 12. november 2008 kritiserede Kommissionen indholdet af de oplysninger, som Den Italienske Republik havde fremsendt. Efter at have undersøgt de forskellige dokumenter, der efterfølgende var blevet fremlagt af denne medlemsstat, fremsendte Kommissionen den 26. juni 2009 på grundlag af artikel 228, stk. 2, EF en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at den generelle tilsidesættelse, som Domstolen havde fastslået i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), fortsat bestod.
- 15 Efter anmodning fra Den Italienske Republik blev den af Kommissionen tildelte frist for besvarelse af den begrundede udtalelse forlænget indtil den 30. september 2009. Den Italienske Republiks besvarelse blev modtaget i Kommissionen den 1. oktober 2009. Efter denne besvarelse fremsendte den pågældende medlemsstat mellem den 13. oktober 2009 og den 19. februar 2013 andre aktualiserede dokumenter til Kommissionen vedrørende opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250).
- 16 Kommissionen fandt for det første med hensyn til de beviser, der var fremsendt af Den Italienske Republik, at denne medlemsstat endnu ikke havde truffet alle de foranstaltninger, som opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) indebærer, for så vidt som 218 anlæg, der befandt sig på 18 af de 20 italienske regioners områder, ikke opfyldte kravene i artikel 4 og 8 i direktiv 75/442. For det andet har Kommissionen på grundlag af de 218 ulovlige anlæg udledt, at der nødvendigvis fandtes anlæg, der i strid med dette direktivs artikel 9 ikke havde nogen tilladelse til drift. For det tredje fandt Kommissionen, at 16 af disse 218 ulovlige anlæg indeholdt farligt affald, uden at bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689 var overholdt. Sluttelig fandt Kommissionen, at Den Italienske Republik for så vidt angår fem af de deponeringsanlæg, der allerede var i drift den 16. juli 2001, ikke havde fremlagt bevis for, at de havde været genstand for en overgangsplan eller en endelig afgørelse om nedlukning i overensstemmelse med artikel 14 i direktiv 1999/31.
- 17 Kommissionen har den 16. april 2013 anlagt nærværende sag, idet den fandt, at Den Italienske Republik ikke inden for den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, således som forlænget af Kommissionen, har truffet alle de foranstaltninger, som opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) indebærer.

Udviklingen under nærværende sag

- 18 Ved skrivelse af 10. april 2014 anmodede Domstolen Den Italienske Republik og Kommissionen om senest den 16. maj 2014 at fremlægge aktualiserede oplysninger om opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Endvidere skulle parterne specificere de nye deponeringsanlæg, der var opgjort efter 2002, og som de havde nævnt i deres indlæg.
- 19 Den Italienske Republik har i sin besvarelse udarbejdet et aktualiseret sammendrag af de foranstaltninger, der er foretaget i de 218 anlæg, som Kommissionen har inkluderet i sin stævning. Denne medlemsstat har endvidere fremlagt en liste over 71 nye anlæg, der ifølge denne er omfattet af Kommissionens klagepunkter, selv om de ikke indgår i CFS's rapport fra 2002.
- 20 Kommissionen har for sin del i besvarelsen af Domstolens anmodning om oplysninger og i retsmødet erklæret, at ifølge de seneste oplysninger, som den råder over, opfylder 198 anlæg endnu ikke kravene i artikel 4 i direktiv 75/442, at heraf to anlæg heller ikke opfylder kravene i dette direktivs artikel 8 og 9, og at 14 ikke opfylder kravene i artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689. Endvidere fremgår det af oplysninger, der blev fremlagt under et møde den 23. maj 2014 mellem de italienske myndigheder og Kommissionen, at der kun er to deponeringsanlæg, der endnu ikke opfylder kravene i artikel 14 i direktiv 1999/31. Endelig er der ifølge de italienske myndigheders opgørelse ikke noget nyt anlæg, der skal gøres til genstand for nærværende sag.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 21 Den Italienske Republik har nedlagt påstand om, at sagen afvises, idet den for det første har anført, at det oplysningsgrundlag, hvorpå Kommissionen støtter sin sag, herunder CFS's rapporter og de erklæringer, som denne medlemsstat har fremført i forbindelse med uformelle møder med Kommissionen, ikke kan udgøre et grundlag for et søgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, for så vidt som de økonomiske sanktioner, der vil kunne pålægges i forbindelse med en sådan sag, vedrører specifikke tilsidesættelser i forhold til hvert enkelt ulovligt deponeringsanlæg.
- 22 For det andet har denne medlemsstat gjort gældende, at Kommissionen har udvidet området for nærværende sag, idet den i sin vurdering af de foranstaltninger, der bør træffes af de italienske myndigheder i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, har taget hensyn til nye anlæg, der ikke fremgår af CFS's rapport.
- 23 For det tredje har Kommissionen ved en note af 14. juni 2011 til Den Italienske Republik sammenfattet sagens genstand på en anden måde end den, der blev anvendt ved udarbejdelsen af den begrundede udtalelse, hvorfor Kommissionen burde have fremsat en ny begrundet udtalelse.
- 24 For det fjerde har Den Italienske Republik gjort gældende, at dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) ikke henviser til de manglende tilpasninger af italiensk lovgivning, og at Kommissionen ikke har identificeret de specifikke bestemmelser i denne lovgivning, som den finder uhensigtsmæssige. I mangel af sådanne oplysninger er det umuligt for Den Italienske Republik at forsvare sig, og sagen bør derfor afvises. Under alle omstændigheder er anvendelsen af de omhandlede nationale retsforskrifter vanskeliggjort af kompleksiteten af den situation, der skal rettes op på.
- 25 For det femte finder Den Italienske Republik, at den altid har udvist den størst mulige omhu med henblik på at afhjælpe det traktatbrud, som Domstolen fastslog i sin dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Denne medlemsstat har dermed nedlagt påstand om, at sagen afvises.

- 26 Kommissionen har for sin del for det første påpeget, at Domstolen allerede i sin dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) har fastslået, at CFS's rapport kunne anses for at være en gyldig informationskilde med henblik på iværksættelse af en traktatkrænkelserprocedure, og at drøftelserne med henblik herpå under møderne mellem Kommissionen og de italienske myndigheder er foregået på grundlag af dette dokument.
- 27 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at det i forbindelse med opfyldelsen af dommen er fuldt ud legitimt at tage hensyn til andre anlæg, der ikke opfylder kravene, og som er kendt af de kompetente administrationer, i det omfang disse anlæg dog henhører under den generelle og vedvarende tilsidesættelse, der blev konstateret i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250).
- 28 For det tredje fremstillede noten af 14. juni 2011 blot situationen, som den havde udviklet sig siden fremsendelsen af den begrundede udtalelse. Det har derfor ikke været nødvendigt at fremsætte en ny begrundet udtalelse for Den Italienske Republik.
- 29 Det er for det fjerde nødvendigt, at Den Italienske Republik råder over en lovgivningsmæssig ramme, der er hensigtsmæssig for en god affaldshåndtering. I denne henseende har de italienske myndigheder selv været af den opfattelse, at en ændring af lovgivningen ville gøre det muligt at opfylde dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250).
- 30 Kommissionen har for det femte gjort gældende, at de italienske myndigheder først efter fremsendelsen af den begrundede udtalelse begyndte at fremlægge sammenhængende og troværdige oplysninger.

Domstolens bemærkninger

- 31 Da Den Italienske Republiks argument om bevisværdien af de forhold, hvorpå Kommissionen har støttet sig i nærværende sag, herunder CFS's rapport og denne medlemsstats erklæringer, ikke vedrører formaliteten i Kommissionens søgsmål, må dette argument forkastes.
- 32 For så vidt angår påstanden om afvisning nedlagt af Den Italienske Republik på grund af bemærkningerne om nye ulovlig anlæg i Kommissionens stævning bemærkes, at proceduren i artikel 260, stk. 2, TEUF skal anses for en særlig retslig procedure for opfyldelse af Domstolens domme, eller med andre ord som et middel til opfyldelse. Inden for dens rammer kan der følgelig kun behandles de tilsidesættelser af forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i henhold til traktaterne, i relation til hvilke Domstolen i medfør af artikel 258 TEUF har fastslået, at der foreligger et traktatbrud (jf. dom Kommissionen mod Tyskland, C-95/12, EU:C:2013:676, præmis 23).
- 33 Det må imidlertid i det foreliggende tilfælde bemærkes, at Domstolen i sin dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) konstaterede en generel og vedvarende tilsidesættelse ikke alene på grundlag af CFS's rapport fra 2002, men også på grundlag af andre elementer af informationer, såsom de rapporter, der var udarbejdet af nationale parlamentariske undersøgelsesudvalg eller officielle dokumenter navnlig fra regionale myndigheder. På det grundlag og i det omfang Den Italienske Republik har begrænset sig til at bebrejde Kommissionen, at den i nærværende sag har henvist til anlæg, selv om disse ikke indgår i CFS's rapport, må det nævnte argument forkastes, idet disse anlæg må anses for nødvendigvis at være omfattet af den generelle og vedvarende tilsidesættelse, der blev konstateret i det første søgsmål i henhold til artikel 226 EF (nu artikel 258 TEUF) (jf. analogt inden for rammerne af et søgsmål i henhold til artikel 226 EF dom Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 37-39).
- 34 Angående den konklusion, som Den Italienske Republik har draget af noten af 14. juni 2011, hvorefter Kommissionen har udvidet tvistens genstand i forhold til den, der fremgik af den begrundede udtalelse, fremgår det af fast retspraksis, at eftersom Kommissionen er forpligtet til i den begrundede udtalelse, der skal afgives i henhold til artikel 228, stk. 2, EF, at præcisere, på hvilke punkter den pågældende

medlemsstat ikke har efterkommet Domstolens dom, hvorved traktatbruddet blev fastslået, kan tvistens genstand ikke udstrækkes til at omfatte forpligtelser, der ikke er nævnt i den begrundede udtalelse, uden derved at tilsidesætte væsentlige formkrav til sikring af procedures behørig afvikling (jf. dom Kommissionen mod Portugal, C-457/07, EU:C:2009:531, præmis 60).

- 35 I det foreliggende tilfælde må det, således som anført af generaladvokaten i punkt 35 i forslaget til afgørelse, konstateres, at Den Italienske Republik ikke har begrundet, hvorledes de forpligtelser, der er nævnt i den begrundede udtalelse, der er fremsat i forbindelse med nærværende sag, er blevet ændret ved den nævnte note. Afvisningspåstanden vedrørende denne note må derfor forkastes.
- 36 Endvidere har Kommissionen, da den fastslog, at Den Italienske Republik nødvendigvis skal ændre sin lovgivning for at kunne opfylde dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), ikke gjort nogen forpligtelse gældende, hvis tilsidesættelse ikke er blevet konstateret af Domstolen i denne dom, men har med henblik på at godtgøre det påberåbte traktatbrud begrænset sig til at anføre arten af de foranstaltninger, som denne medlemsstat efter Kommissionens opfattelse skal træffe for at opfylde den nævnte dom.
- 37 Hvad angår argumentet om, at Den Italienske Republik har samarbejdet med Kommissionen under hele proceduren, skal det blot konstateres, at selv om en sådan omstændighed, hvis den findes godtgjort, kan tages i betragtning i forbindelse med fastsættelsen af de økonomiske sanktioner, kan den ikke berøre spørgsmålet om søgsmålets antagelse til realitetsbehandling.
- 38 Det følger i det hele af de ovenstående betragtninger, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Om traktatbruddet

Parternes argumenter

- 39 Det er Kommissionens opfattelse, henset til de oplysninger, der er fremsendt af de italienske myndigheder i deres besvarelse af 1. oktober 2009, og de yderligere oplysninger, der fremgår af en note af 30. oktober 2009, at der ved udløbet af forlængelsen af fristen i den begrundede udtalelse på hele Den Italienske Republiks område, bortset fra regionen Val d'Aoste, var mellem 368 og 422 anlæg, der ikke opfyldte kravene i artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442. Blandt disse var der mellem 15 og 23 anlæg, der indeholdt farligt affald, og som heller ikke opfyldte kravene i artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689. Kommissionen har forklaret, at saneringen eller rehabiliteringen ifølge disse oplysninger afhængigt af anlæggene enten var uafsluttede eller kun planlagte, eller under afventning. Andre anlæg var blevet beslaglagt.
- 40 Kommissionen har anført, at Den Italienske Republik burde have iværksat strukturelle foranstaltninger af generel og varig karakter for at udbedre den generelle og vedvarende tilsidesættelse, der var blevet konstateret af Domstolen i dennes dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Konstateringen af en tilsidesættelse af denne art vidner om, at håndhævelsessystemet i de nationale retsfor skrifter er utilstrækkeligt og i øvrigt har ligget til grund for de italienske myndigheders beslutning om, at det skal ændres med henblik på opfyldelsen af denne dom.
- 41 Kommissionen har i retsmødet præciseret, at uoverensstemmelsen mellem parterne vedrører de forpligtelser, der følger af artikel 4 i direktiv 75/442, og ikke antallet af ulovlige anlæg. I henhold til denne artikel 4, første afsnit, er Den Italienske Republik forpligtet til ikke blot at fjerne affaldet og ikke længere bruge de pågældende anlæg som deponeringsanlæg, men også for hvert anlæg at vurdere, om der er behov for nyttiggørelsesforanstaltninger. Selv om dette direktivs artikel 4 i andet afsnit pålægger medlemsstaterne at træffe de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald, er sådanne foranstaltninger ikke tilstrækkelige til at

overholde de krav, der følger af det første afsnit. Ifølge de oplysninger, der forelå på datoen for retsmødet, er saneringen og/eller rehabiliteringen af disse anlæg, der er placeret i næsten alle de italienske regioner, stadig i gang.

- 42 For så vidt angår artikel 14, litra a)-c), i direktiv 1999/31 har Kommissionen gjort gældende, at mindst 93 deponeringsanlæg, der allerede var i drift den 16. juli 2001, og som var placeret i mere end ti regioner, ved udløbet af den forlængede frist i den begrundede udtalelse ikke opfyldte kravene i denne artikel. Ifølge de italienske myndigheders besvarelse af den begrundede udtalelse var der for visse af anlæggene ikke blevet hverken forelagt eller godkendt nogen overgangsplan, og der var ikke truffet nogen endelig afgørelse om deres lukning eller nedlukning. For så vidt angår andre anlæg var de fremlagte oplysninger ufuldstændige eller manglede klarhed, hvorfor f.eks. beviset for lukning eller nedlukning af visse af deponeringsanlæggene ikke var blevet fremlagt på tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist. For andre deponeringsanlæg var der ikke fremlagt nogen oplysninger.
- 43 Det er derimod Den Italienske Republiks opfattelse, at den har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250).
- 44 Den Italienske Republik har for det første gjort gældende, at de nationale myndigheder har sikret alle anlæggene, og at artikel 4 i direktiv 75/442 ikke pålægger en forpligtelse til rehabilitering eller sanering af anlæggene. Endvidere er det ikke godtgjort, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 8 og 9 i direktiv 75/442, idet samtlige 218 anlæg, der i stævningen er betegnet som værende ulovlige på datoen for sagens anlæggelse ved Domstolen, ikke var i drift på datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Desuden er størsteparten af anlæggene blevet saneret eller er i færd med at blive omlagt til traditionel arealanvendelse. Endelig, henset til, at de deponeringsanlæg, hvorom Kommissionen har anført, at de ikke opfylder kravene i artikel 14, litra a)-c), i direktiv 1999/31, er blevet lukket, kan denne bestemmelse ikke længere finde anvendelse på dem.

Domstolens bemærkninger

- 45 Det bemærkes indledningsvis, at eftersom den fase, der bestod i afgivelse af en begrundet udtalelse, efter EUF-traktaten ikke længere er en del af traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et sådant traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (jf. dom Kommissionen mod Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Når traktatbrudsproceduren imidlertid er blevet indledt på grundlag af artikel 228, stk. 2, EF, og den begrundede udtalelse er afgivet før Lissabontraktatens ikrafttræden, dvs. den 1. december 2009, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i denne begrundede udtalelse (jf. dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2014:316, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Da Kommissionen i nærværende sag har afgivet den begrundede udtalelse den 26. juni 2009 på grundlag af artikel 228, stk. 2, EF, er det relevante tidspunkt for bedømmelse af, om der foreligger et traktatbrud – efter Kommissionens forlængelse – udløbet af fristen i denne begrundede udtalelse, dvs. den 30. september 2009.
- 48 Ifølge Domstolens praksis påhviler det endvidere Kommissionen inden for rammerne af en sådan procedure at forsyne Domstolen med de nødvendige oplysninger for at bedømme, i hvilket omfang en medlemsstat har opfyldt en dom, hvorved det fastslås, at der foreligger traktatbrud. Når de af Kommissionen fremlagte oplysninger er tilstrækkelige til at vise, at traktatbruddet har været ved,

påhviler det den pågældende medlemsstat at fremføre en vægtig og detaljeret kritik af de fremlagte oplysninger og deres konsekvenser (jf. dom Kommissionen mod Italien, C-119/04, EU:C:2006:489, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

- 49 For det første angående Kommissionens klagepunkter om den manglende overholdelse af bestemmelserne i direktiv 75/442 vil argumenterne vedrørende dette direktivs artikel 4, 8 og 9 blive undersøgt ét for ét.
- 50 For så vidt angår først klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 4 i direktiv 75/442 har Kommissionen anført, at overholdelsen af denne artikel kræver ikke blot en lukning eller sikring af anlæggene, men også en sanering af de gamle, ulovlige anlæg.
- 51 I denne henseende har Domstolen i præmis 37 i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) påpeget, at selv om artikel 4, stk. 1, i direktiv 75/442 ikke præciserer det konkrete indhold af de foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, der kan skade miljøet, binder denne bestemmelse ikke desto mindre medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, samtidig med at den overlader medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, om sådanne foranstaltninger er nødvendige (jf. i denne retning ligeledes domme Kommissionen mod Irland, EU:C:2005:250, præmis 168, Kommissionen mod Portugal, C-37/09, EU:C:2010:331, præmis 35, og Kommissionen mod Grækenland, C-600/12, EU:C:2014:2086, præmis 51). Det er således principielt ikke muligt under henvisning til, at en faktisk situation ikke er forenelig med de mål, der er fastsat i dette direktivs artikel 4, stk. 1, direkte at drage den slutning, at den pågældende medlemsstat nødvendigvis har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter denne bestemmelse. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at en mærkbar forringelse af miljøet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, i princippet viser, at den pågældende medlemsstat har overskredet grænsen for det skøn, den har i henhold til denne bestemmelse (jf. i denne retning ligeledes bl.a. domme Kommissionen mod Irland, EU:C:2005:250, præmis 169, Kommissionen mod Portugal, EU:C:2010:331, præmis 36, og Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2014:2086, præmis 52).
- 52 I den forbindelse har Domstolen haft lejlighed til at fastslå dels, at tilstedeværelsen af affald i et deponeringsanlæg er uadskilleligt forbundet med en forringelse af miljøet uafhængigt af arten af det omhandlede affald, dels at den omstændighed alene, at et deponeringsanlæg lukkes, eller at affaldet dækkes med jord og brokker, ikke er tilstrækkeligt med henblik på at opfylde de krav, der bl.a. følger af artikel 4 i direktiv 75/442 (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Portugal, EU:C:2010:331, præmis 37).
- 53 På det grundlag må Den Italienske Republiks argument om, at foranstaltningerne til lukning og sikring af de anlæg, som Kommissionen har nævnt i nærværende sag, er tilstrækkelige, såfremt de godtgøres, til at opfylde kravene i artikel 4 i direktiv 75/442, forkastes. Tværtimod er en medlemsstat, således som Kommissionen med rette har gjort gældende, og som generaladvokaten har anført i punkt 65 og 66 i forslaget til afgørelse, i henhold til denne artikel 4 ligeledes forpligtet til at undersøge, om det er nødvendigt at sanere de gamle ulovlige anlæg og i givet fald sanere dem.
- 54 Det skal tilføjes, at de besøg ved og inspektioner af de ulovlige deponeringsanlæg, der er foretaget af de italienske myndigheder, og de sammendrag, der er et resultat heraf, viser, at Den Italienske Republik er fuldt ud bevidst om den trussel, som disse deponeringsanlæg udgør for menneskets sundhed og miljøet. Desuden har Den Italienske Republik, således som påpeget af generaladvokaten i punkt 67 i forslaget til afgørelse, i løbet af nærværende sag fremlagt oplysninger om sanering af deponeringsanlæg. Denne medlemsstat kan derfor ikke hævde, at den ikke var bekendt med, at den fulde opfyldelse af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) indebar, at der også blev truffet foranstaltninger med henblik på sanering af de omhandlede deponeringsanlæg.

- 55 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at sanering enten var i gang eller endnu ikke påbegyndt i visse af deponeringsanlæggene ved udløbet af den forlængede frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse. For så vidt angår andre anlæg har Den Italienske Republik ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at bedømme, hvornår saneringen i givet fald vil blive iværksat. Under disse omstændigheder må det fastslås, at den nødvendige sanering af de anlæg, som Kommissionen har nævnt, ikke var afsluttet ved udløbet af forlængelsen af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.
- 56 Det følger af det ovenstående, at Kommissionens klagepunkt vedrørende en vedvarende tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 75/442 er begrundet.
- 57 Hvad dernæst angår klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 8 i direktiv 75/442 bemærkes, at denne artikel, der bl.a. sikrer gennemførelsen af princippet om forebyggende indsats, bestemmer, at det påhviler medlemsstaterne at kontrollere, at indehaveren af affald overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, eller at den pågældende indehaver selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i direktivet (jf. dom Kommissionen mod Irland, EU:C:2005:250, præmis 179 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Domstolen har desuden udtalt, at en sådan forpligtelse ikke er opfyldt, når en medlemsstat blot har beslaglagt det ulovlige deponeringsanlæg og rejst en straffesag mod den, der forestår driften af anlægget (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Irland, EU:C:2005:250, præmis 182 og den deri nævnte retspraksis, og Kommissionen mod Portugal, EU:C:2010:331, præmis 55).
- 59 I nærværende sag har Den Italienske Republik på ingen måde gjort gældende, at det omhandlede affald, når det ikke af indehaveren er blevet nyttiggjort eller bortskaffet, er blevet overladt til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse. Denne medlemsstat har alene gjort gældende, at de omhandlede anlæg var lukket på tidspunktet for udløbet af forlængelsen af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og at straffesanktionerne i italiensk ret på området er tilstrækkelige.
- 60 Det følger heraf, at Den Italienske Republik ved udløbet af denne forlængelse fortsat ikke opfyldte den specifikke forpligtelse i artikel 8 i direktiv 75/442, og at der må gives medhold i Kommissionens klagepunkt vedrørende tilsidesættelsen af denne artikel.
- 61 Endelig for så vidt angår klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 9 i direktiv 75/442 bemærkes indledningsvis, at denne artikel pålægger medlemsstaterne forpligtelser til at opnå et resultat, der er formuleret klart og utvetydigt, i henhold til hvilke ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald på disse medlemsstaters områder, skal være i besiddelse af en tilladelse. Det påhviler således medlemsstaterne at sikre, at den gennemførte tilladelsesordning faktisk anvendes og overholdes, bl.a. ved at udøve en passende kontrol med henblik herpå og ved at sikre, at operationer, der udføres uden tilladelse, bringes til ophør og sanktioneres (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Irland, EU:C:2005:250, præmis 116 og 117).
- 62 I øvrigt bemærkes, at tilladelsesordningen i direktivets artikel 9 – således som det fremgår af selve bestemmelsens ordlyd – skal gøre det muligt at gennemføre direktivets artikel 4 korrekt, bl.a. ved at sikre, at de bortskaffelsesoperationer, der udføres i henhold til sådanne tilladelser, opfylder de forskellige krav i den sidstnævnte bestemmelse (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Irland, EU:C:2005:250, præmis 118 og 131).
- 63 Det følger heraf, at det blot at lukke et deponeringsanlæg hverken er tilstrækkeligt til at opfylde den forpligtelse, der følger af artikel 9 i direktiv 75/442, eller de forpligtelser, der følger af dette direktivs artikel 4 og 8.

- 64 I nærværende sag har Den Italienske Republik begrænset sig til – ligeledes med hensyn til den foreholdte tilsidesættelse af artikel 9 i direktiv 75/442 – at erklære, at alle de af Kommissionen nævnte anlæg var lukket ved udløbet af den fastsatte frist. Desuden har denne medlemsstat i sit indlæg anerkendt, at operatørerne af visse af disse anlæg aldrig har fået en tilladelse som omhandlet i denne artikel. Det følger heraf, at Den Italienske Republik på tidspunktet for udløbet af forlængelsen af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, fortsat ikke opfyldte sin forpligtelse i henhold til den nævnte artikel, hvorfor der må gives medhold i Kommissionens klagepunkt vedrørende denne artikel.
- 65 Hvad for det andet angår klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689 skal medlemsstaterne ifølge denne bestemmelse træffe de nødvendige foranstaltninger til at kræve, at der på alle steder, hvor der deponeres (bortskaffes) farligt affald, foretages en registrering og identificering af dette affald.
- 66 Det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, at medlemsstaterne er forpligtet til systematisk at registrere og identificere al slags farligt affald, der er deponeret på deres område, for i overensstemmelse med det formål, der er anført i sjette betragtning til det nævnte direktiv, at sikre, at bortskaffelse og nyttiggørelse af farligt affald overvåges i størst muligt omfang (dom Kommissionen mod Grækenland, C-163/03, EU:C:2005:226, præmis 63).
- 67 I det foreliggende tilfælde skal det blot konstateres, at Den Italienske Republik ikke har anført og endnu mindre godtgjort, at den ved udløbet af forlængelsen af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689 havde foretaget en udtømmende registrering og identificering af hver og en af de forskellige slags farligt affald, der er deponeret i de anlæg, der er nævnt af Kommissionen. Følgelig sikrede Den Italienske Republik på det pågældende tidspunkt fortsat ikke overholdelsen af den forpligtelse, der følger af denne bestemmelse.
- 68 For det tredje bemærkes angående klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af artikel 14, litra a)-c), i direktiv 1999/31, at en medlemsstat, når den giver tilladelse til drift af et deponeringsanlæg, uden at der forud herfor er forelagt en overgangsplan med henblik på godkendelse for de kompetente myndigheder, og disse har godkendt den, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne bestemmelse (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Slovakiet, C-331/11, EU:C:2013:271, præmis 34-39).
- 69 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Den Italienske Republik på ingen måde har gjort gældende, at der er forelagt overgangsplaner som omhandlet i artikel 14 i direktiv 1999/31 til den myndighed, der er kompetent med hensyn til de omhandlede anlæg. Denne medlemsstat har begrænset sig til at anføre, at alle de deponeringsanlæg, der er omfattet af tilsidesættelsen af denne artikel, var lukket ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist. Således som det fremgår af den nævnte medlemsstats indlæg, har visse af de nævnte deponeringsanlæg været i drift uden tilladelse, og der er ikke blevet vedtaget nogen formel afgørelse om lukning af disse anlæg. På det grundlag må det konstateres, at Den Italienske Republik på dette tidspunkt fortsat også tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 14, litra a)-c).
- 70 På baggrund af alt det ovenstående må det konstateres, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, således som forlænget af Kommissionen, havde truffet alle de foranstaltninger, som opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), indebærer.

Om de økonomiske sanktioner

Parternes argumenter

- 71 Kommissionen har nedlagt påstand om pålæggelse af både en tvangsbøde og et fast beløb, henset til, at idømmelsen alene af en tvangsbøde i henhold til artikel 260 TEUF ikke er tilstrækkeligt til at bringe medlemsstaterne til straks at opfylde deres forpligtelser, når der er konstateret et traktatbrud i henhold til artikel 258 TEUF.
- 72 Hvad angår størrelsen af denne tvangsbøde og det faste beløb har Kommissionen baseret sig på sin meddelelse af 13. december 2005 med overskriften »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]« (SEK(2005) 1658), som ajourført ved Kommissionens meddelelse af 31. august 2012 med overskriften »Ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, Kommissionen foreslår Domstolen i traktatbrudssøgsmål« (K(2012) 6106 endelig).
- 73 Kommissionen er i det foreliggende tilfælde af den opfattelse, at en tvangsbøde på 256 819,20 EUR pr. dag er tilpasset omstændighederne. Dette beløb beregnes ved, at grundsatsen for tvangsbøden, som er 640 EUR om dagen, multipliceres med en koefficient på 8, der afspejler overtrædelsens grovhed på en skala fra 1-20, og en koefficient på 3, der afspejler dens varighed på en skala fra 1-3, samt en faktor »n«, som afspejler både Den Italienske Republiks betalingsevne og dens antal af stemmer i Rådet for Den Europæiske Union, nemlig 16,72.
- 74 For så vidt angår overtrædelsens grovhed har Kommissionen for det første påpeget betydningen af de omhandlede bestemmelser, der udgør et grundlæggende instrument med henblik på beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet. Henset til den særlige betydning af artikel 4 i direktiv 75/442 (dom Kommissionen mod Grækenland, C-387/97, EU:C:2000:356), kan den omstændighed, at visse anlæg nu opfylder kravene i dette direktivs artikel 8 og 9, kun have en begrænset indvirkning på den sanktion, som Domstolen skal pålægge. Det må endvidere bemærkes, at Domstolen i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) fastslog, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser »generelt og vedvarende«.
- 75 For det andet har Kommissionen understreget overtrædelsens virkninger på offentlige og private interesser, herunder de ubehagelige lugte og den støj, der hidrører fra deponeringen af affald, forureningen af miljøet, risikoen for, at forureningen skader den menneskelige sundhed, og forvanskningen af naturlandskaber.
- 76 Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at Domstolens retspraksis på området for bortskaffelse af affald er fast, og at de overtrådte bestemmelser derfor har en klar og entydig rækkevidde.
- 77 For det fjerde skal det tages i betragtning, selv om situationen er mærkbart forbedret siden påbegyndelsen af proceduren, hvor der var opgjort 5 301 ulovlige anlæg, at Den Italienske Republik har været genstand for andre traktatkrænkelsesprocedurer vedrørende både affaldshåndtering og andre områder, hvoraf visse har medført afsigelse af domme, hvori der blev konstateret traktatbrud.
- 78 For så vidt angår varigheden af overtrædelsen har Kommissionen bemærket, at der er forløbet en periode på 65 måneder mellem den 26. april 2007, der er datoen for afsigelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), og den 24. oktober 2012, der er datoen for Kommissionens afgørelse om at anlægge nærværende sag for Domstolen.
- 79 Kommissionen har foreslået, at størrelsen af tvangsbøden nedsættes løbende, afhængigt af Den Italienske Republiks fremskridt med henblik på at opfylde dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Metoden for beregning af denne tvangsbøde kan bestå i at opregne de bestående

ulovlige anlæg, idet de anlæg, der indeholder farligt affald, tæller dobbelt, hvorefter tvangsbødebeløbet divideres med det på denne måde opnåede antal anlæg. Tvangsbøden vil således blive mindre for hvert anlæg, der bringes i overensstemmelse med kravene. Kommissionen har foreslået, at tvangsbøden beregnes hver sjette måned med henblik på dens tilpasning til den løbende udvikling i situationen med de ulovlige anlæg i Italien.

- 80 Som svar på et spørgsmål stillet af Domstolen i retsmødet om effektiviteten af en tvangsbøde af degressiv art i forhold til parternes meget divergerende holdninger, gjorde Kommissionen gældende, at dens uenighed med Den Italienske Republik vedrører spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger denne medlemsstat er forpligtet til at træffe for at efterleve artikel 4 i direktiv 75/442. På den baggrund er Kommissionen overbevist om, at Den Italienske Republik, såfremt Domstolen med nærværende dom bekræfter den fortolkning, som Kommissionen har anført vedrørende denne artikel 4, vil overholde dommen og fortsætte med at fremlægge oplysninger for den vedrørende de foranstaltninger, der er truffet for hvert anlæg.
- 81 Hvad angår størrelsen af det faste beløb har Kommissionen foreslået, at det beregnes efter en metode, som består i at multiplicere den faste grundsats på 210 EUR om dagen med – i første omgang – koefficienten for overtrædelsens grovhed og faktoren »n«, hvis værdier på henholdsvis 8 og 16,72 svarer til dem, der er foreslået for beregningen af tvangsbøden, og derefter med antallet af de dage, traktatbruddet har varet. Det faste beløbs størrelse bør således svare til resultatet af multiplikationen af 28 089,60 EUR med antallet af de dage, der er gået mellem datoen for afsigelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), og datoen for afsigelsen af nærværende dom.
- 82 Den Italienske Republik har for sin del anført, at anvendelsen af økonomiske sanktioner nedsætter de ressourcer, som regionerne og de lokale kollektive enheder har afsat til deres miljøforvaltning.
- 83 For så vidt angår overtrædelsens grovhed har Den Italienske Republik gjort gældende, at omfanget af det traktatbrud, den lægges til last, er ubetydeligt i forhold til det traktatbrud, der gav anledning til dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250). Endvidere har de nationale myndigheder ingen indflydelse på det anførte traktatbrud, som er et resultat af omstændigheder, der er opstået som følge af en tidligere adfærd, hvilket forlænger de frister, der er nødvendige for lovgivningen af de omhandlede anlæg.
- 84 Hvad angår varigheden af overtrædelsen har Den Italienske Republik anført, at alle de anlæg, for hvilke den lægges en ulovlig drift til last, har været ude af drift længe.
- 85 Den Italienske Republik har i retsmødet anført, at den ikke har ønsket at afgive bemærkninger til Kommissionens forslag om at pålægge en tvangsbøde af degressiv art, eftersom den anfægter selve eksistensen af det anførte traktatbrud.

Domstolens bemærkninger

Indledende bemærkninger

- 86 Det bemærkes, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2014:316, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

Om tvangsbøden

- 87 Da Domstolen har fastslået, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) inden for fristen, kan den pålægge denne medlemsstat en tvangsbøde, for så vidt som traktatbruddet har været ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Med henblik på at afgøre, om det traktatbrud, som Den Italienske Republik foreholdes, har været indtil denne undersøgelse, skal der foretages en vurdering af de foranstaltninger, der ifølge denne medlemsstat er blevet vedtaget efter udløbet af forlængelsen af den i den begrundede skrivelse fastsatte frist.
- 89 Kommissionen har i retsmødet redegjort for, at der findes 200 anlæg i 18 af de 20 italienske regioner, der endnu ikke overholder de relevante bestemmelser. Ifølge Kommissionen opfylder især 198 anlæg endnu ikke kravene i artikel 4 i direktiv 75/442, herunder opfylder to heller ikke kravene i dette direktivs artikel 8 og 9, og fjorten, der indeholder farligt affald, opfylder desuden ikke kravene i artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689. I øvrigt er der nu kun to deponeringsanlæg, for hvilke der i strid med artikel 14, litra a)-c), i direktiv 1999/31 endnu ikke er vedtaget en overgangsplan eller foranstaltninger med henblik på endelig nedlukning. Den Italienske Republik har for sin del fortsat med at bestride enhver tilsidesættelse af disse bestemmelser, idet den i det væsentlige har gentaget de argumenter, der fremgår af forsvarsskriftet og duplikken, herunder det argument, hvorefter artikel 4 i direktiv 75/442 ikke pålægger nogen forpligtelse til sanering af de ulovlige anlæg, og det, hvorefter alle de af Kommissionen anførte anlæg ikke har været i drift længe. Denne medlemsstat har endvidere gjort gældende, at den ikke har været i stand til at finde det ene af de to anlæg, der er omfattet i henhold til artikel 8 og 9 i direktiv 75/442, dvs. anlægget Altamura-Sgarrone i lokaliteten Matera (Basilicata), idet dette anlæg er blevet identificeret forkert af CFS.
- 90 Det bemærkes i denne henseende for det første, således som anført i denne doms præmis 50-63 og i modsætning til, hvad Den Italienske Republik har gjort gældende, at det ikke er tilstrækkeligt for at opfylde kravene i artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442 at lukke alle de pågældende anlæg. Hvad mere specifikt angår anlægget Altamura-Sgarrone bemærkes, at Den Italienske Republik i de dokumenter, der er vedlagt forsvarsskriftet, har fremlagt oplysninger om foranstaltninger til sanering af dette anlæg. Det er først i duplikken, at denne medlemsstat har henvist til en forveksling mellem dette anlæg og et andet, idet Den Italienske Republik tilføjede, at kommunen Altamura i øvrigt ikke befinder sig i regionen Basilicata, men i regionen Puglia. Disse oplysninger fra Den Italienske Republik kan ikke, selv om de godtgøres, rejse tvivl om, at traktatbruddet har været vedvarende, idet dette traktatbrud ikke blot består i et bestemt antal anlæg, der ikke er blevet saneret, men i en generel og vedvarende tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af de ovennævnte bestemmelser. De omstændigheder, der er indgået i drøftelserne mellem parterne for Domstolen vedrørende dette punkt af rent faktisk karakter, kan ikke godtgøre, at det foreholdte traktatbrud er blevet bragt til ophør.
- 91 Kommissionen har dernæst både i sin skriftlige besvarelse af Domstolens spørgsmål og i retsmødet gjort gældende, at Den Italienske Republik fortsat ikke registrerer og identificerer det farlige affald, der befinder sig i 14 anlæg. Da der ikke i sagen foreligger nogen oplysning, der gør det muligt at fastslå, at der findes en sådan registrering, må det konstateres, at den nævnte medlemsstat for så vidt angår disse anlæg ligeledes fortsætter med at tilsidesætte den forpligtelse, der følger af artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689.
- 92 Endelig for så vidt angår de to deponeringsanlæg, der anses for fortsat ikke at opfylde kravene i artikel 14, litra a)-c), i direktiv 1999/31, skal det blot bemærkes, at Den Italienske Republik ikke med hensyn til disse har henvist til overgangsplaner, der er blevet forelagt eller godkendt, eller til endelige afgørelser om nedlukning truffet med hensyn til disse deponeringsanlæg.

- 93 Under hensyn til det ovenstående må det konstateres, at adskillige anlæg, der er placeret i næsten samtlige italienske regioner, endnu ikke opfylder kravene i de omhandlede bestemmelser, og at det traktatbrud, som Den Italienske Republik foreholdes, dermed er fortsat indtil Domstolens undersøgelse af sagens faktiske omstændigheder.
- 94 På dette grundlag er det Domstolens opfattelse, at pålæggelsen af en tvangsbøde udgør et passende økonomisk middel med henblik på at tilskynde Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe det konstaterede traktatbrud til ophør og til fuldt ud at opfylde dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250).
- 95 Hvad angår størrelsen af og formen på denne tvangsbøde tilkommer det Domstolen under udøvelsen af sin skønsmæssige, i overensstemmelse med fast retspraksis at fastsætte tvangsbøden således, at den på den ene side er tilpasset omstændighederne og på den anden side er afpasset det fastslåede traktatbrud og den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Luxembourg, C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionens forslag vedrørende tvangsbøden binder ikke Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis). I forbindelse med en sag på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF vedrørende et vedvarende traktatbrud i en medlemsstat, til trods for den omstændighed, at samme traktatbrud allerede er blevet konstateret i en første dom, der er afsagt i henhold til artikel 226 EF eller artikel 258 TEUF, skal Domstolen nemlig have mulighed for at fastsætte størrelsen af og formen på den pålagte tvangsbøde, som den finder passende, for at tilskynde denne medlemsstat til at bringe den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der følger af Domstolens første dom, til ophør.
- 96 Domstolen har allerede fastslået, at en sådan sanktion skal fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag og ændre sin adfærd med henblik på at bringe den foreholdte overtrædelse til ophør (dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis).
- 97 De kriterier, der skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er således i princippet overtrædelsens varighed, grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis).
- 98 Hvad angår overtrædelsens grovhed må det konstateres, at forpligtelsen til at bortskaffe affald uden at bringe menneskets sundhed i fare og uden at skade miljøet indgår i selve målsætningerne for Den Europæiske Unions miljøpolitik, således som det fremgår af artikel 191 TEUF. Især når de forpligtelser, der følger af artikel 4 i direktiv 75/442, ikke overholdes, er der risiko for på grund af disse forpligtelsers art at bringe menneskers sundhed i direkte fare og at skade miljøet, hvorfor overtrædelsen skal anses for at være særligt alvorlig (jf. i denne retning bl.a. dom Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2000:356, præmis 94).
- 99 Tilsidesættelsen af forpligtelsen i artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/689 til for hvert anlæg med farligt affald at kræve, at dette affald registreres og identificeres, skal ligeledes anses for alvorlig, for så vidt som overholdelsen af denne forpligtelse er en nødvendig betingelse for fuldt ud at gennemføre formålene i

artikel 4 i direktiv 75/442 (jf. analogt dom Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2000:356, præmis 95), så meget desto mere som dette affald, således som Kommissionen har bemærket, på grund af dets art indebærer en større risiko for menneskets sundhed og miljøet.

- 100 Endvidere skærper den omstændighed, således som påpeget af Kommissionen, at nærværende sag vedrører manglende opfyldelse af en dom om en generel og vedvarende praksis, grovheden af det omhandlede traktatbrud.
- 101 Selv om det er korrekt, at Den Italienske Republik, som anført af denne, har gjort betydelige fremskridt siden dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) med henblik på at nedbringe antallet af anlæg, der ikke opfylder kravene i de relevante bestemmelser, forholder det sig ikke desto mindre således, som anført af Kommissionen, at de fremskridt, der er konstateret efter udløbet af forlængelsen af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, er blevet opfyldt med stor langsommelighed, og at der fortsat eksisterer et væsentligt antal ulovlige anlæg, der er placeret i næsten alle de italienske regioner.
- 102 For så vidt angår overtrædelsens varighed skal denne vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen (dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis).
- 103 I det foreliggende tilfælde, således som det følger af denne doms præmis 90-93, har Den Italienske Republik ikke kunnet godtgøre, at det i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) konstaterede traktatbrud faktisk er ophørt. Det må derfor antages, at traktatbruddet har varet i mere end syv år, hvilket udgør en betydelig varighed.
- 104 For så vidt angår Den Italienske Republiks betalingsevne har Domstolen allerede fastslået, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens bruttonationalprodukt, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Irland, C-279/11, EU:C:2012:834, præmis 78).
- 105 Med henblik på at afgøre formen på den tvangsbøde, der pålægges i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, påhviler det Domstolen at tage hensyn til forskellige faktorer, der er knyttet både til arten af den pågældende overtrædelse og til omstændighederne i den omhandlede sag. Således som anført i denne doms præmis 95, har Domstolen, når den skal fastsætte tvangsbødens form og de økonomiske sanktioners størrelse, et frit skøn, der på ingen måde er bundet af Kommissionens forslag i denne henseende.
- 106 Hvad angår Kommissionens forslag om at pålægge en tvangsbøde af degressiv karakter bemærkes, at selv om tvangsbøden for at sikre, at Domstolens dom opfyldes fuldt ud, bør opkræves i sin helhed, indtil medlemsstaten har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør, kan der i visse særlige tilfælde imidlertid fastsættes en sanktion, der tager hensyn til de eventuelle fremskridt, som medlemsstaten foretager i gennemførelsen af sine forpligtelser (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Spanien, C-278/01, EU:C:2003:635, præmis 43-51, Kommissionen mod Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 47-55, og Kommissionen mod Belgien, C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 73 og 74).
- 107 Under de omstændigheder, der foreligger i denne sag, og bl.a. henset til de oplysninger, som Den Italienske Republik og Kommissionen har fremlagt for Domstolen, er det Domstolens opfattelse, at der skal fastsættes en degressiv tvangsbøde. Det er derfor nødvendigt at fastlægge beregningsmetoden for denne tvangsbøde og den periodiske fastsættelse heraf.

- 108 Hvad angår sidstnævnte spørgsmål bør den degressive tvangsbøde i overensstemmelse med Kommissionens forslag fastsættes for en periode på seks måneder for at sætte denne institution i stand til at vurdere udviklingen i foranstaltningerne med henblik på opfyldelse af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), i forhold til den situation, der foreligger ved udløbet af den pågældende periode (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Italien, EU:C:2011:740, præmis 54).
- 109 Endvidere bør der, således som foreslået af Kommissionen, stilles krav om betaling af en tvangsbøde, hvis størrelse nedsættes løbende i forhold til antallet af anlæg, der bringes i overensstemmelse med dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), idet de anlæg, der indeholder farligt affald, tæller dobbelt (jf. analogt domme Kommissionen mod Spanien, EU:C:2003:635, præmis 50, og Kommissionen mod Italien EU:C:2011:740, præmis 52).
- 110 På baggrund af det ovenstående finder Domstolen det passende ved udøvelsen af sit skøn at fastsætte en tvangsbøde på 42 800 000 EUR pr. periode på seks måneder, hvorfra der trækkes et beløb, der forholdsmæssigt svarer til antallet af de anlæg, der er bragt i overensstemmelse med dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) ved udgangen af den pågældende periode på seks måneder, idet de anlæg, der indeholder farligt affald, tælles to gange.
- 111 Med henblik på beregningen af nedsættelsen af den tvangsbøde, der forfalder til betaling ved udløbet af hver periode på seks måneder regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom, er Kommissionen alene forpligtet til at tage hensyn til de beviser for vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), som er blevet fremsendt til den inden udløbet af den pågældende periode på seks måneder.
- 112 Under hensyn til samtlige ovenstående betragtninger bør Den Italienske Republik tilpligtes at betale Kommissionen en halvårlig tvangsbøde, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, regnet fra dagen for afsigelsen af nærværende dom og indtil opfyldelsen af dommen Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), beregnet – for så vidt angår den første periode på seks måneder efter denne afsigelse – fra udløbet af denne periode på grundlag af et indledende beløb fastsat til 42 800 000 EUR, hvorfra der trækkes et beløb på 400 000 EUR for hvert anlæg med farligt affald, der bringes i overensstemmelse med nævnte dom, og et beløb på 200 000 EUR for hvert af de øvrige anlæg, der bringes i overensstemmelse med den nævnte dom. Med henblik på de efterfølgende perioder på seks måneder beregnes tvangsbøden for hver periode ved denne periodes afslutning på grundlag af den tvangsbøde, der blev fastsat for den foregående periode, idet der på tilsvarende vis fratrækkes beløb svarende til de anlæg, der inden for den omhandlede periode på seks måneder er bragt i overensstemmelse med den dom, hvori tilsidesættelsen blev konstateret.

Om det faste beløb

- 113 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen ved udøvelsen af sit skøn på det omhandlede område har kompetence til kumulativt at pålægge en tvangsbøde og et fast beløb (dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis).
- 114 En domfældelse til betaling af et fast beløb og fastsættelse af den eventuelle størrelse af dette beløb bør i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I den forbindelse tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion, og i givet fald dens størrelse (jf. dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2014:316, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

- 115 I nærværende sag skal der tages hensyn til samtlige retlige og faktiske forhold, der har ført til det konstaterede traktatbrud, herunder det høje antal anlæg, der endnu ikke er forenelige med EU-retten. Endvidere har Domstolen, således som anført af generaladvokaten i punkt 188 i forslaget til afgørelse, ud over nærværende sag om opfølgningen på den manglende opfyldelse af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250) fået forelagt mere end 20 sager på affaldsområdet, der har medført, at Domstolen har dømt denne medlemsstat for tilsidesættelse af dens forpligtelser i henhold til EU-retten.
- 116 En sådan fortsat misligholdelse af pligter fra en medlemsstats side på et bestemt område i Unionens lovgivningsvirksomhed udgør et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten er af en sådan karakter, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom en domfældelse til betaling af et fast beløb (jf. dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2014:316, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 På det grundlag tilkommer det Domstolen ved udøvelsen af sit skøn at fastsætte størrelsen på dette faste beløb, således at det dels er tilpasset omstændighederne, dels står i et rimeligt forhold til den begærede overtrædelse (dom Kommissionen mod Grækenland, C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 146).
- 118 Blandt de i denne henseende relevante faktorer indgår bl.a. den konstaterede overtrædelses grovhed og den tid, den har varet siden afsigelsen af den dom, der fastslog den (dom Kommissionen mod Italien, EU:C:2011:740, præmis 94), samt den omhandlede medlemsstats betalingsevne (jf. dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2014:316, præmis 80).
- 119 For så vidt angår disse faktorer fremgår de omstændigheder, der skal tages hensyn til, bl.a. af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 98-104. I denne henseende bemærkes især, at tilsidesættelsen er af generel og vedvarende karakter, at de anlæg, der er genstand for sagen, befinder sig i næsten alle de italienske regioner, og at visse anlæg indeholder farligt affald, der udgør en forhøjet risiko for menneskets sundhed og miljøet.
- 120 På grundlag af det ovenstående finder Domstolen, at det er en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Den Italienske Republik skal betale, fastsættes til 40 mio. EUR.
- 121 Den Italienske Republik bør derfor dømmes til at betale Kommissionen et fast beløb på 40 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

Sagens omkostninger

- 122 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har vedtaget alle de nødvendige foranstaltninger for at opfylde dom Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250).**
- 2) **Den Italienske Republik tilpligtes at betale Europa-Kommissionen en halvårlig tvangsbøde, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, regnet fra dagen for afsigelsen af nærværende dom og indtil opfyldelsen af dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2007:250), beregnet – for så vidt angår den første periode på seks måneder efter**

denne afgørelse – fra udløbet af denne periode på grundlag af et indledende beløb fastsat til 42 800 000 EUR, hvorfra der trækkes et beløb på 400 000 EUR for hvert anlæg med farligt affald, der bringes i overensstemmelse med nævnte dom, og et beløb på 200 000 EUR for hvert af de øvrige anlæg, der bringes i overensstemmelse med den nævnte dom. Med henblik på de efterfølgende perioder på seks måneder beregnes tvangsbøden for hver periode ved denne periodes afslutning på grundlag af den tvangsbøde, der blev fastsat for den foregående periode, idet der på tilsvarende vis fratrækkes beløb svarende til de anlæg, der inden for den omhandlede periode på seks måneder er bragt i overensstemmelse med den dom, hvori tilsidesættelsen blev konstateret.

- 3) Den Italienske Republik betaler til Kommissionen et fast beløb på 40 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.
- 4) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter