Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 4. septembra 2014[1]

Zadevi C-196/13

Evropska komisija
proti
Italijanski republiki
in
C-378/13Evropska komisija
proti

Helenski republiki

„Neizpolnitev obveznosti države — Člen 260 PDEU — Neizvršitev sodb Sodišča — Sodbi Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250) in Komisija/Grčija (C-502/03, EU:C:2005:592) — Zakonodaja o odpadkih — Nezakonita odlagališča — Zaprtje — Sanacija — Ponovno dovoljenje v skladu z Direktivo 99/31/ES — Denarne sankcije — Naložitev denarne kazni in pavšalnega zneska — Znižanje denarne kazni v primeru delne izvršitve“

Kazalo

I – Uvod I – 3 3

II – Pravni okvir I – 4 4

A – Stara direktiva o odpadkih I – 4 4

B – Direktiva o nevarnih odpadkih I – 4 5

C – Nova direktiva o odpadkih I – 5 5

D – Direktiva o odlagališčih I – 5 5

III – Ozadje obeh zadev I – 6 6

A – Zadeva Komisija/Italija (C-196/13) I – 6 6

B – Zadeva Komisija/Grčija (C-378/13) I – 7 7

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

IV – Predlogi strankI – 7 7

V – Pravna presojaI – 9 8

A – IzhodiščaI – 9 9

1. Nadaljnji obstoj obveznosti izvršitveI – 9 9

2. Referenčni datum za presojo izvršitveI – 10 10

B – Postopek proti ItalijiI – 11 10

1. DopustnostI – 11 10

2. Izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250)I – 11 11

a) Uporaba nezakonitih odlagališčI – 12 11

i) Število odlagališč, ki so se še naprej uporabljalaI – 13 12

ii) Uvedba dodatnih predpisov in nadzornih mehanizmovI – 13 12

b) Sanacija nezakonitih odlagališčI – 14 13

i) Na splošno o obveznosti sanacijeI – 14 13

ii) Člen 2(1) direktive o nevarnih odpadkihI – 16 15

iii) Zadevna odlagališčaI – 17 15

c) Ponovno dovoljenje za še obratujoča odlagališča v skladu z direktivo o odlagališčihI – 20 18

d) Vmesni sklepI – 21 19

C – Postopek proti GrčijiI – 21 19

D – Denarne sankcijeI – 22 20

1. Denarna kazenI – 22 20

a) Zadeva C-196/13, Komisija/ItalijaI – 23 21

i) Nadaljnji obstoj kršitevI – 23 21

– Nesporni primeriI – 23 21

– Oba sporna primeraI – 24 21

– Vmesni sklepI – 26 24

ii) Oblika denarne kazni – nespremenljivost ali zniževanje zneska?I – 27 24

iii) Osnovni zneskiI – 29 26

b) Zadeva C-378/13, Komisija/GrčijaI – 32 28

i) Osnovni znesek denarne kazniI – 33 29

ii) Priznanje, da je odlagališče zaprtoI – 34 30

iii) Vmesni sklepI – 34 30

2. Pavšalni zneskiI – 34 30

a) Zadeva C-196/13, Komisija/ItalijaI – 35 31

b) Zadeva C-378/13, Komisija/GrčijaI – 36 32

VI – StroškiI – 37 32

VII – PredlogI – 37 32

I – Uvod

1. Pri uporabi zakonodaje Unije o odpadkih včasih pride do težav. Na takih težavah temeljita obravnavana postopka. Komisija je namreč zaradi velikega števila nezakonitih odlagališč odpadkov proti Grčiji in Italiji začela postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki sta pripeljala do sodb Komisija/Grčija (C-502/03, EU:C:2005:592) in Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250). Zdaj se ponovno obrača na Sodišče, saj meni, da sodbi še nista popolnoma izvršeni. Ker obe zadevi načenjata deloma enaka vprašanja, ju v teh sklepnih predlogih obravnavam skupaj.

2. Zadevi se nanašata na uporabo nezakonitih odlagališč in na to, da zaprta nezakonita odlagališča niso bila sanirana. V italijanskem postopku gre poleg tega za to, da so na nekaterih odlagališčih nevarni odpadki, ki niso bili identificirani in evidentirani, ter da za nekatera odlagališča niso bila pridobljena ponovna dovoljenja v skladu z direktivo o odlagališčih. [2]

3. Prvi problem je pravo, ki se uporablja: ali se lahko in ali se morata obe sodbi iz let 2005 in 2007 še izvršiti, čeprav se je pravni položaj vmes spremenil?

4. Ugotovljene kršitve zadevajo namreč staro direktivo o odpadkih, [3] v primeru Italije tudi direktivo o nevarnih odpadkih [4] in direktivo o odlagališčih. Stara direktiva o odpadkih pa je bila vmes razveljavljena in brez vsebinskih sprememb nadomeščena s prečiščeno različico. [5] Unija je pozneje sprejela novo direktivo o odpadkih, [6] ki je razveljavila in nadomestila kodificirano direktivo o odpadkih in direktivo o nevarnih odpadkih. Zato je treba preučiti, v kolikšnem obsegu prvotne kršitve danes še zahtevajo ukrepe.

2 — Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447).

3 — V prvih postopkih Direktiva Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 23), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 3).

4 — Direktiva Sveta 91/689/EGS z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 78).

5 — Direktiva 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL L 114, str. 9).

6 — Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3).

5. Predvsem v zvezi z italijanskim postopkom se poleg tega postavlja vprašanje o predmetu prve sodbe in posledično o obsegu obveznosti izvršitve. Sodišče je namreč ugotovilo splošno in vztrajno kršitev,[7] ne da bi natančno opredelilo, kateri primeri so predmet ugotovljene neizpolnitve obveznosti. Zato je treba razjasniti, ali in kako je treba izvršiti tako sodbo v skladu s členom 260 PDEU.

6. Nadaljnja vprašanja so povezana z morebitno naložitvijo denarne kazni in/ali pavšalnega zneska. Ker oba postopka obsegata veliko število posameznih primerov, je treba preučiti, kako je treba te posamezne primere upoštevati pri izračunu in kakšne posledice ima morebitna izvršitev sodb, ki zadeva del teh primerov, na višino denarne kazni. Konkretno gre za vprašanje, ali naj se naloži taka denarna kazen, katere periodični znesek se ustrezno zniža takoj, ko pri izvrševanju sodb pride do nadaljnjega napredka.

II – Pravni okvir

A – *Stara direktiva o odpadkih*

7. Člen 4 stare direktive o odpadkih zaradi varstva zdravja in okolja pri ravnanju z odpadki ter preprečevanja nezakonitega odlaganja odpadkov določa:

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

[…]

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

8. Člen 8 stare direktive o odpadkih državam članicam nalaga, naj sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da imetnik odpadkov preda svoje odpadke zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov ali podjetju, ki izvaja postopke, naštete v prilogah II A ali II B k tej direktivi, ali sam predela ali odstrani odpadke v skladu z določbami te direktive.

9. Člen 9(1) stare direktive o odpadkih določa, da morajo za izvajanje med drugim člena 4 te direktive vsi obrati in vsa podjetja, ki izvajajo postopke odstranjevanja odpadkov, pridobiti dovoljenje organa, pristojnega za izvajanje določb te direktive.

B – *Direktiva o nevarnih odpadkih*

10. Člen 2 direktive o nevarnih odpadkih določa osnovne obveznosti pri odstranjevanju teh odpadkov:

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

[…]“

7 — Sodba Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, točka 45).

C – *Nova direktiva o odpadkih*

11. Direktiva o odpadkih in direktiva o nevarnih odpadkih sta bili z 12. decembrom 2010 razveljavljeni s členom 41 nove direktive o odpadkih. Ta določba določa:

„Sklicevanja na razveljavljene direktive se šteje za sklicevanja na to direktivo in se berejo v skladu s primerjalno tabelo iz Priloge V.“

12. Členi 4, 8 in 9 stare direktive o odpadkih so bili brez bistvenih sprememb nadomeščeni s členi 13, 36(1), 15(1) ter 23(1) in (2) nove direktive o odpadkih.

13. Funkcionalni ekvivalent člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih je člen 35(1) in (2) nove direktive o odpadkih:

„1. Ustanove ali podjetja iz člena 23(1) [ustanove ali podjetja, ki nameravajo izvajati obdelavo odpadkov], povzročitelji nevarnih odpadkov ter ustanove in podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo nevarne odpadke ali so trgovci in posredniki s temi odpadki, vodijo kronološko evidenco o količini, naravi in izvoru odpadkov, in, kadar je to ustrezno, namembnem kraju, pogostosti zbiranja, načinu prevoza in metodi obdelave odpadkov, predvideni glede na vrsto odpadkov, ter dajo te informacije na razpolago pristojnim organom na njihovo zahtevo.

2. Evidenca o nevarnih odpadkih se hrani najmanj tri leta, razen v primerih ustanov in podjetij za prevoz nevarnih odpadkov, ki morajo takšne evidence hraniti najmanj 12 mesecev.

Dokazne listine o izvedbi postopkov ravnanja z odpadki je treba predložiti na zahtevo pristojnih organov ali prejšnjega imetnika.“

D – *Direktiva o odlagališčih*

14. Člen 14, od (a) do (c), direktive o odlagališčih ureja prehod prej obstoječih odlagališč v regulativni okvir direktive:

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

(a) v enem letu od datuma, določenega v členu 18(1) [najpozneje 16. julija 2002], upravljavec odlagališča pripravi in predloži pristojnemu organu v odobritev načrt prilagoditve odlagališča skupaj s podrobnostmi, navedenimi v členu 8 in vsemi sanacijskimi ukrepi, za katere meni, da bodo potrebni za izpolnitev zahtev te direktive, razen zahtev iz točke 1 Priloge I;

(b) po predložitvi načrta prilagoditve odlagališča pristojni organi sprejmejo dokončno odločbo, ali se obratovanje lahko nadaljuje na podlagi omenjenega načrta prilagoditve in te direktive. Države članice v skladu s členom 7(g) in členom 13 sprejmejo potrebne ukrepe za čimprejšnje zaprtje odlagališč, ki jim v skladu s členom 8 ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje;

(c) na podlagi odobrenega načrta prilagoditve odlagališča pristojni organ dovoli potrebna dela in določi prehodno obdobje za izvedbo načrta. Vsa obstoječa odlagališča izpolnjujejo zahteve te direktive razen zahtev iz točke 1 Priloge I v osmih letih po datumu, določenem v členu 18(1).“

15. V skladu s členom 18(1) direktive o odlagališčih države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje v dveh letih po začetku veljavnosti (oziroma najpozneje do 16. julija 2001) in o tem takoj obvestijo Komisijo.

III – Ozadje obeh zadev

16. Obravnavani sklepni predlogi zadevajo dva postopka v skladu s členom 260(2) PDEU, proti Italiji in Grčiji, in sicer o izvrševanju dveh prejšnjih sodb zaradi kršitve zakonodaje Unije o odpadkih na podlagi člena 258 PDEU.

A – *Zadeva Komisija/Italija (C-196/13)*

17. Sodišče je 26. aprila 2007 v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) ugotovilo, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz členov 4, 8 in 9 stare direktive o odpadkih, člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih in člena 14, od (a) do (c), direktive o odlagališčih, ker ni sprejela vseh potrebnih ukrepov:

— za zagotovitev predelave in odstranitve odpadkov brez nevarnosti za zdravje ljudi in brez uporabe postopkov in načinov, ki bi lahko škodovali okolju, ter za prepoved nenadzorovanega odlaganja, zavrženja in odstranjevanja odpadkov;

— za zagotovitev, da bi vsak imetnik odpadkov predal odpadke zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov ali podjetju za odstranjevanje ali predelavo odpadkov ali da bi sam predelal ali odstranil odpadke v skladu z določbami direktive o odpadkih;

— za to, da bi vsak obrat ali podjetje, ki opravlja dejavnost odstranjevanja, pridobilo dovoljenje pristojnega organa;

— za to, da bi se na vsakem mestu, kjer se odlagajo nevarni odpadki, ti odpadki evidentirali in identificirali, ter

— za to, da bi upravljavec glede odlagališč, ki so 16. julija 2001 že imela dovoljenja ali so že delovala, pred 16. julijem 2002 pripravil in predložil pristojnemu organu v odobritev načrt prilagoditve odlagališča, ki bi zajemal podatke v zvezi s pogoji za izdajo dovoljenja in vse sanacijske ukrepe, za katere meni, da bodo potrebni, tako da bi po predložitvi načrta prilagoditve odlagališča pristojni organi sprejeli dokončno odločitev, ali se obratovanje lahko nadaljuje, pri čemer bi se čim prej zaprla odlagališča, za katera ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje, oziroma bi se potrebna dela dovolila in bi se določilo prehodno obdobje za izvedbo načrta.

18. Komisija je po prvih stikih Italijo 1. februarja 2008 pozvala, naj predloži svoje stališče o izvrševanju sodbe. Po nadaljnji korespondenci je Komisija Italiji 26. junija 2009 posredovala obrazloženo mnenje. V njem navedeni rok za izvršitev sodbe je Komisija podaljšala do 30. septembra 2009. Sledila so nadaljnja sporočila Italije, ki pa Komisije niso zadovoljila. Zato je 16. aprila 2013 vložila tožbo v zadevi C-196/13.

B – *Zadeva Komisija/Grčija (C-378/13)*

19. Sodišče je 6. oktobra 2005 v sodbi Komisija/Grčija (EU:C:2005:592) ugotovilo, da Helenska republika s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za spoštovanje členov 4, 8 in 9 direktive o odpadkih, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

20. Komisija in Grčija sta izmenjali več mnenj o izvrševanju te sodbe. Komisija je 29. oktobra 2010 Grčiji posredovala dopolnjen poziv k predložitvi pripomb, v katerem je določila zadnji rok dveh mesecev za izvršitev sodbe. Ker tudi informacije, ki jih je nato posredovala Grčija, Komisije niso zadovoljile, je ta 2. julija 2013 vložila tožbo v zadevi C-378/13.

IV – Predlogi strank

21. Komisija v zadevi C-196/13 predlaga, naj se:

1. ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za uskladitev s sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250), v kateri je bilo ugotovljeno, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz členov 4, 8 in 9 direktive o odpadkih, člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih in člena 14, od (a) do (c), direktive o odlagališčih, ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU;

2. Italijanski republiki naloži, naj Komisiji plača dnevno denarno kazen v višini 256 819,20 EUR zaradi zamude pri izvršitvi sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), in sicer od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi do dneva izvršitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250);

3. Italijanski republiki naloži, naj Komisiji plača pavšalni znesek, ki se določi tako, da se dnevni znesek 28 089,60 EUR pomnoži s številom dni trajanja kršitve, in sicer od dneva razglasitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi;

4. Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

22. Italijanska republika predlaga, naj se ugotovi, da je tožba nedopustna, nesmiselna, vsekakor pa neutemeljena, in naj se določijo ustrezne stroškovne posledice.

23. Komisija v zadevi C-378/13 predlaga, naj se:

1. ugotovi, da Helenska republika s tem, da ni sprejela ukrepov, ki izhajajo iz sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592), ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU;

2. Helenski republiki naloži, naj Komisiji plača predlagano denarno kazen v višini 71 193,60 EUR za vsak dan zamude pri izvršitvi sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592), in sicer od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi do dneva izvršitve sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592);

3. Helenski republiki naloži, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 7 786,80 EUR za vsak dan od dneva razglasitve sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592) do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi oziroma do izvršitve sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592), če se bo to zgodilo prej;

4. Helenski republiki naloži plačilo stroškov.

24. Helenska republika predlaga, naj se:

1. tožba Komisije v celoti zavrne;

2. podredno, zavrneta predloga za naložitev dnevne denarne kazni in pavšalnega zneska;

3. podredno, dnevna denarna kazen, ki jo predlaga Komisija, ob upoštevanju izvršitve sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592) omeji na absolutni minimum in pavšalni znesek omeji na minimum, predviden za Grčijo, to pomeni na 2.181.000 EUR;

4. Komisiji naloži plačilo stroškov postopka.

25. Stranke so podale pisna stališča in na obravnavi 3. junija 2014 tudi ustna stališča.

V – Pravna presoja

26. Preden bom preučila, ali sta Italija (glej točko B) in Grčija (glej točko C) izvršili obe sodbi, bom najprej predstavila nekaj izhodišč, ki so pomembna za oba postopka (glej točko A). Na koncu bom obravnavala denarne sankcije (glej točko D).

A – *Izhodišča*

27. Najprej je treba preučiti merilo za to, v kolikšnem obsegu je treba zadevni sodbi še vedno izvršiti (glej točko 1), nato pa je treba razjasniti, kako se določi referenčni datum za izpolnitev obveznosti izvršitve (točka 2).

1. Nadaljnji obstoj obveznosti izvršitve

28. Najprej je treba razjasniti, v kolikšnem obsegu je treba obe sodbi še vedno izvršiti. Upoštevne določbe direktive o odlagališčih sicer še vedno veljajo, stara direktiva o odpadkih in direktiva o nevarnih odpadkih pa sta bili medtem razveljavljeni in nadomeščeni z novo direktivo o odpadkih.

29. Obveznost izvršitve sodb pa ne more presegati veljavnosti pravnih obveznosti, katerih kršitev je ugotovilo Sodišče. V nasprotnem primeru bi lahko obveznost izvršitve sodbe v nekaterih okoliščinah celo povzročila nadaljnjo kršitev prava Unije. Primer za to sta obe sodbi Komisija/Švedska[8] o hrambi podatkov. Njuno nadaljnje izvrševanje bi morebiti zaradi ugotovitve, da je Direktiva 2006/24[9] neveljavna,[10] kršilo člen 15 Direktive 2002/58[11] ter člena 7 in 8 Listine Unije o temeljnih pravicah.

30. Glede na ustaljeno sodno prakso pa lahko Komisija v postopku v skladu s členom 258 PDEU predlaga ugotovitev neizpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz prvotne različice pozneje spremenjenega ali razveljavljenega akta Unije in ki so bile ohranjene v novih določbah.[12] Ta rešitev je smiselna, saj je praviloma mogoče izhajati iz tega, da zakonodajalec Unije kljub prenovi nekaterih direktiv ni hotel otežiti uveljavljanja obveznosti, ki so ostale nespremenjene. Take zgolj formalne spremembe prava Unije namreč ne zadevajo konkretnih ciljev zadevnih direktiv, ki v skladu s členom 288, tretji odstavek, PDEU zavezujejo države članice. To še toliko bolj velja, če zakonodajalec Unije v nove akte vključi določbe, v skladu s katerimi se sklicevanja na razveljavljene direktive štejejo za sklicevanja na novo direktivo in so celo priložene primerjalne tabele. Prav to se je zgodilo v primeru novih direktiv s področja zakonodaje o odpadkih.[13]

31. Sodišče je v skladu s tem že ugotovilo, da razveljavitev stare direktive o odpadkih s kodificirano direktivo o odpadkih v času trajanja predhodnega postopka v skladu s členom 258 PDEU ne vpliva na postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ki poteka. Novejša direktiva, s katero je bila zaradi preglednosti in jasnosti kodificirana direktiva o odpadkih, namreč ponovno vsebuje upoštevne določbe starejše direktive.[14]

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

9 — Direktiva 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES (UL L 105, str. 54).

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

11 — Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514), nazadnje spremenjena z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL L 337, str. 11).

12 — Sodbe Komisija/Italija („San Rocco“, C-365/97, EU:C:1999:544, točka 36, v zvezi z zakonodajo o odpadkih); Komisija/Francija (C-492/08, EU:C:2010:348, točka 31) in Komisija/Poljska (C-281/11, EU:C:2013:855, točka 37).

13 — Glej člen 20 prečiščene direktive o odpadkih in člen 41 nove direktive o odpadkih.

14 — Sodba Komisija/Grčija (C-286/08, EU:C:2009:543, točka 8).

32. Sodišče je na tako razmišljanje implicitno oprlo tudi že sodbo v skladu s členom 260(2) PDEU. Postopek v zvezi z irskimi greznicami [15] je namreč prav tako zadeval uporabo členov 4 in 8 stare direktive o odpadkih, ki je bila že v času prve sodbe nadomeščena s kodificirano direktivo o odpadkih. Poleg tega je že pred vložitvijo tožbe v skladu s členom 260 prečiščeno direktivo o odpadkih nadomestila nova direktiva o odpadkih. Sodišče je kljub temu – brez nadaljnje razprave o pravu, ki se uporablja – naložilo denarno kazen in pavšalni znesek.

33. Zato se lahko tudi v obravnavanih postopkih še naprej uveljavljajo prejšnje obveznosti s področja zakonodaje o odpadkih, če so bile vključene v veljavne določbe. To je treba v vsakem primeru posebej preučiti.

2. Referenčni datum za presojo izvršitve

34. Pri presoji, ali je bila sodba izvršena, je treba kot referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(1) PDEU uporabiti dan izteka roka, ki je določen v pozivu k predložitvi pripomb, uradnem opominu, izdanem na podlagi te določbe. [16] Če pa je bil postopek zaradi neizpolnitve obveznosti začet na podlagi prej veljavnega člena 228(2) ES in je bilo izdano obrazloženo mnenje pred dnevom začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, to pomeni pred 1. decembrom 2009, je referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti datum izteka roka, določenega v tem obrazloženem mnenju. [17]

B – *Postopek proti Italiji*

1. Dopustnost

35. Italija sicer zastopa stališče, da je tožba nedopustna, saj Komisija ni podala dopolnjenega obrazloženega mnenja. Dopolnjeno mnenje pa bi bilo potrebno le, če bi Komisija postopek glede na obrazloženo mnenje razširila. [18] Taka razširitev pa ni razvidna. Če se tožba ujema s podanim mnenjem, potem ni potrebno dopolnjeno mnenje. Zato je treba to trditev Italije zavrniti.

36. Italija tudi navaja, da je dopis generalnega direktorja Generalnega direktorata za okolje z dne 14. junija 2011 utemeljeval legitimno pričakovanje glede drugačne razmejitve predmeta postopka.

37. Kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj predpostavlja, da je upravni organ dal konkretna zagotovila. [19] Zagotovila, ki lahko vzbudijo takšna pričakovanja, so natančne, brezpogojne in usklajene informacije pooblaščenih in zanesljivih virov. [20]

38. Italija pa ni navedla, kakšna konkretna zagotovila naj bi izhajala iz tega dopisa. Zato je tudi ta ugovor treba zavrniti.

15 — Sodba Komisija/Irska (C-374/11, EU:C:2012:827).

16 — Sodbi Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 67) in Komisija/Češka republika (C-241/11, EU:C:2013:423, točka 23).

17 — Sodba Komisija/Španija (C-184/11, EU:C:2014:316, točka 36).

18 — Glej sodbe Komisija/Nemčija (C-191/95, EU:C:1998:441, točka 55); Komisija/Španija (C-186/06, EU:C:2007:813, točka 15) in Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67, točka 39).

19 — Sodbe Belgija in Forum 187/Komisija (C-182/03 in C-217/03, EU:C:2006:416, točka 147); Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 81) in Kahla Thüringen Porzellan/Komisija (C-537/08 P, EU:C:2010:769, točka 63).

20 — Sodbi Kahla Thüringen Porzellan/Komisija (C-537/08 P, EU:C:2010:769, točka 63) in AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 72).

2. Izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250)

39. Komisija je glede Italije zaradi pomanjkljive izvršitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) podala obrazloženo mnenje. V njem določen rok je podaljšala do 30. septembra 2009. Zato je najprej treba preučiti, ali je Italija do tega datuma sprejela ukrepe, potrebne za uskladitev s sodbo.

40. Sodišče je v navedeni sodbi ugotovilo kršitev členov 4, 8 in 9 stare direktive o odpadkih, člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih in člena 14, od (a) do (c), direktive o odlagališčih.

41. Ob izteku podaljšanega roka iz obrazloženega mnenja, 30. septembra 2009, je bila stara direktiva o odpadkih nadomeščena s prečiščeno direktivo o odpadkih, rok za prenos nove direktive o odpadkih pa se še ni iztekel. Ker prečiščena direktiva ni vsebovala nobenih vsebinskih sprememb, je bil rok za izvršitev sodbe s strani Italije še naprej določen na 30. september 2009.

42. Izrek v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) pri ugotavljanju obveznosti izvršitve ne pomaga veliko, saj je omejen na navedbo besedila kršenih določb. Razlagati pa ga je treba ob upoštevanju obrazložitve.[21] V skladu s tem je mogoče ugotoviti tri vrste kršitev, in sicer

— uporabo nezakonitih odlagališč odpadkov, deloma z odlaganjem nevarnih odpadkov;

— neizvedeno sanacijo zaprtih nezakonitih odlagališč odpadkov, na katerih so deloma nevarni odpadki;

— neobstoj ponovnega dovoljenja za še obratujoča odlagališča odpadkov v skladu z direktivo o odlagališčih.

a) Uporaba nezakonitih odlagališč

43. Komisija graja uporabo nezakonitih odlagališč in meni, da bi morala Italija uvesti dodatne predpise in nadzorne mehanizme, da bi se take nepravilnosti v prihodnje preprečile.

44. Sodišče je kršitev členov 4 in 9 stare direktive o odpadkih in člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih z uporabo odlagališč odpadkov, ki ne zadostijo zahtevam teh določb, ugotovilo v točkah 39, 42 in 43 sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250). V skladu s tem je bilo na celotnem italijanskem ozemlju precejšnje število odlagališč, na katerih upravljavci niso zagotovili predelave ali odstranjevanja odpadkov na način, ki ne ogroža zdravja ljudi, brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju. Obstajalo je tudi veliko število mest, na katerih so se odpadki odstranjevali nenadzorovano.[22] Poleg tega so številna odlagališča delovala brez dovoljenja pristojnih organov.[23] Sodišče je tudi ugotovilo, da je v Italiji delovalo najmanj 700 nezakonitih odlagališč nevarnih odpadkov, ki niso bila podvržena nobenemu nadzoru.[24]

i) Število odlagališč, ki so se še naprej uporabljala

45. Komisija je sicer sprva navajala, da je ob izteku roka, ki ga je določila, obstajalo najmanj 422 nezakonitih odlagališč, na podlagi podatkov v odgovoru na tožbo pa je ta očitek v repliki omejila na 37 odlagališč, katerih zaprtje pred iztekom roka ni izkazano. Na podlagi navedb v dupliki je na koncu grajala le še uporabo dveh nezakonitih odlagališč.

21 — Sodbe Bosch (135/77, EU:C:1978:75, točka 4); Komisija/Luksemburg (C-526/08, EU:C:2010:379, točka 29) in Komisija/Nemčija (C-95/12, EU:C:2013:676, točka 40).

22 — Točka 39.

23 — Točka 42.

24 — Točka 43.

46. Pri tem gre za „divje“ odlagališče na območju Matera/Altamura Sgarrone na meji med Apulijo in Bazilikato in nekdanje občinsko odlagališče na območju Reggio Calabria/Malderiti v Kalabriji.

47. Italija je sicer ti odlagališči v odgovoru na tožbo [25] brez podatka o datumu zaprtja še navedla na svojih seznamih in tam celo označila načrtovane sanacijske ukrepe. V dupliki [26] pa je Italija navedla, da na območju Matera/Altamura Sgarrone, kjer naj bi bilo domnevno odlagališče, po novejših preverjanjih na tem kraju ni več odlagališča. V primeru domnevnega odlagališča na območju Reggio Calabria/Malderiti pa je Italija sporočila, da so se tam v preteklosti dejansko odlagali odpadki, ki pa so bili že pred časom odstranjeni.

48. Te navedbe pa niso bistvene za presojo, ali sta se ob izteku roka, ki ga je določila Komisija, nezakoniti odlagališči dejansko še uporabljali. Prvič, ta nova spoznanja ne izključujejo, da sta se odlagališči takrat še uporabljali. Drugič, Italija izrecno noče zavzeti stališča o tem, v kolikšnem obsegu je bila sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250) na ta datum izvršena. [27] Italija zato tudi ni pravočasno zanikala uporabe teh odlagališč ob izteku roka.

49. Zato je glede odlagališč na območjih Matera/Altamura Sgarrone in Reggio Calabria/Malderiti očitek o nadaljnji uporabi nezakonitih odlagališč ob izteku roka, ki ga je določila Komisija, utemeljen.

ii) Uvedba dodatnih predpisov in nadzornih mehanizmov

50. Komisija v zvezi s tem tudi graja, da Italija ni dovolj izboljšala predpisov o preprečevanju nezakonitega odlaganja odpadkov in sistema nadzora nad odpadki, čeprav so italijanski organi vmes napovedali ustrezne reforme za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250).

51. V zvezi s tem je mogoče navesti, da je bila s sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250) ugotovljena splošna in vztrajna kršitev določb zakonodaje o odpadkih. [28] Zato je smiselno, da se poskuša taka kršitev odpraviti s splošnimi zakonodajnimi ali sistematičnimi ukrepi. Ti bi lahko prispevali k preprečitvi nastanka novih nezakonitih odlagališč v prihodnosti.

52. Sodišče pa ni ugotovilo, da je treba zaradi kršitve sprejeti take ukrepe. Tudi Komisija za to ne navaja nobenih opornih točk.

53. Zgolj to, da so italijanski organi morebiti nekaj časa zastopali stališče, da so nadaljnji predpisi in sistematični nadzorni mehanizmi potrebni, ne zadostuje kot dokaz za to, da so taki ukrepi nujni za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250). To še toliko bolj velja, ker Italija v obravnavanem postopku navaja, da ti načrti niso bili namenjeni izpolnitvi obveznosti izvršitve.

54. Ni namreč mogoče izključiti, da – kakor navaja tudi Italija – že dosledna uporaba obstoječih predpisov zadošča za to, da se v prihodnje prepreči odlaganje odpadkov na številnih nezakonitih odlagališčih. Za to domnevo govori tudi to, da v obravnavanem postopku ni bilo navedeno, da bi v vmesnem času nastala nova nezakonita odlagališča.

55. Osamljenih posameznih primerov – na primer na podlagi kriminalnih dejavnosti – pa na drugi strani tudi ne bo mogoče z gotovostjo preprečiti s strogimi pravili in dovršenimi nadzornimi sistemi. Pri njih ne bi šlo za splošno in vztrajno kršitev, ugotovljeno v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250).

56. Zato je treba ta del tožbe zavrniti.

25 — Priloga 2 k odgovoru na tožbo, točki 34 in 74.

26 — Točka 14.

27 — Točka 8 odgovora na tožbo.

28 — Točka 45.

b) Sanacija nezakonitih odlagališč

57. Druga kršitev, ki jo navaja Komisija, je ta, da zaprta nezakonita odlagališča, na katerih so deloma nevarni odpadki, niso bila sanirana. Komisija trdi, da je ob izteku roka, ki ga je določila, obstajalo še 422 odlagališč, ki jih je bilo treba sanirati.

58. Ta očitek zastavlja težka vprašanja. Najprej je treba razjasniti, ali sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250) utemeljuje obveznost sanacije zaprtih nezakonitih odlagališč (glej točko (i)) in kako pomembna je v zvezi s tem direktiva o nevarnih odpadkih (glej točko (ii)). Nato je treba še preučiti, na katera odlagališča se nanaša obveznost izvršitve sodbe (glej točko (iii)).

i) Na splošno o obveznosti sanacije

59. Italija zanika, da bi sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250) sploh zahtevala sanacijo zaprtih nezakonitih odlagališč odpadkov.

60. Treba je pritrditi, da v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) ni niti v izreku niti v obrazložitvi izrecno ugotovljeno, da je neizvedena sanacija nezakonitih odlagališč del ugotovljenih kršitev. Iz sodbe pa kljub temu izhaja, da je Komisija v svojih navedbah grajala tudi do zdaj še neizvedeno sanacijo nezakonitih odlagališč.[29] Sodišče te trditve ni zavrnilo, ampak je tožbi Komisije v celoti ugodilo.

61. Poleg tega je bilo glede očitka o kršitvi člena 8 direktive o odpadkih v točki 41 sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) ugotovljeno, da italijanski organi niso zagotovili, da bi imetniki odpadke sami odstranili ali predelali oziroma jih predali zbiralcu odpadkov ali podjetju, ki se s tem ukvarja ob upoštevanju določb zadevne direktive. Iz navedenih dokumentov[30] je razvidno, da Sodišče to ugotovitev utemeljuje s tem, da nekatera odlagališča v deželah Umbrija in Apulija še niso bila sanirana.

62. Sodišče je že prej ugotovilo, da člen 8 stare direktive o odpadkih vsebuje tako obveznost sanacije nezakonitih odlagališč. Upravljavec nezakonitega odlagališča namreč s tem, da tam sprejme odpadke, postane imetnik teh odpadkov. Zato navedena določba državo članico zavezuje, da proti temu upravljavcu sprejme potrebne ukrepe, da se ti odpadki predajo zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov ali podjetju za odstranjevanje odpadkov, če ta upravljavec ne more sam zagotoviti njihove predelave ali odstranitve.[31]

63. Zato je ugotovljena kršitev člena 8 stare direktive o odpadkih med drugim vsaj v tem, da nezakonita odlagališča odpadkov še niso bila sanirana.

64. Komisija sicer navaja, da se kršitev člena 8 stare direktive o odpadkih nanaša le na obe odlagališči, katerih zaprtje je sporno.[32] Če pa se njene navedbe preučijo v celotnem kontekstu, postane jasno, da sicer ni opustila svoje tožbe glede kršitve člena 8 zaradi do zdaj neizvedene sanacije nezakonitih odlagališč. To sanacijo namreč od Italije še naprej izrecno in nedvoumno zahteva. Priznanje izvršitve sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) glede členov 8 in 9 zadeva torej le kršitev teh določb zaradi nezadostne preprečitve nezakonitih odlagališč oziroma njihove uporabe.

29 — Predvsem točki 10 in 12.

30 — Str. od 412 do 422 prilog k dupliki Italije v zadevi C-135/05.

31 — Sodbe Komisija/Italija („San Rocco“, C-365/97, EU:C:1999:544, točka 108); Komisija/Italija (C-383/02, EU:C:2004:501, točke 40, 42 in 44); Komisija/Italija (C-447/03, EU:C:2004:751, točke 27, 28 in 30); Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 181) in Komisija/Portugalska (C-37/09, EU:C:2010:331, točki 54 in 55).

32 — Glej točke od 46 do 49 zgoraj.

65. Poleg tega obveznost sanacije nezakonitih odlagališč v skladu z nekaterimi sodbami, ki so na voljo le v francoščini in jeziku postopka, temelji tudi na členu 4(1) stare direktive o odpadkih, katerega kršitev Komisija prav tako očita. To je Sodišče najprej odločilo v primerih, v katerih je bilo ugotovljeno, da so odpadki, ki so se odlagali nezakonito, ogrožali okolje,[33] kar je v skladu s členom 4(1) ravno treba preprečiti. Pozneje se je oprlo na to, da že odlaganje odpadkov na (nezakonitem) odlagališču vpliva na okolje.[34] Zato je dosledno izhajati iz tega, da ne zadošča, da se nezakonito odlagališče zapre ali nezakonito odloženi odpadki prekrijejo z zemljo in gruščem, da bi se zadostilo zahtevam iz člena 4(1).[35] Kakor pravilno navaja Komisija, je treba namreč vsaj preučiti, ali zaprto nezakonito odlagališče ogroža okolje ali zdravje. Če gre za tak primer, ga je treba sanirati.

66. Zato velja, da kršitev členov 4(1) in 8 stare direktive o odpadkih, ugotovljena v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250), utemeljuje obveznost, da je treba v primeru nezakonitih odlagališč odpadkov preučiti, ali potrebujejo sanacijo, in to po potrebi izvesti.

67. Temu sklepu ustreza, da je Italija že v zadevi C-135/05 in tudi v obravnavanem postopku vseskozi navajala podatke o sanaciji odlagališč odpadkov. Ta država članica torej ne more trditi, da ni vedela, da se obravnavani postopek razteza tudi na sanacijo odlagališč.

ii) Člen 2(1) direktive o nevarnih odpadkih

68. Ugotovitev kršitve člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) dopolnjuje obveznost sanacije s specifičnimi obveznostmi glede nevarnih odpadkov.

69. V tem pogledu je najprej treba spomniti na to, da osnovne obveznosti s področja zakonodaje o odpadkih, določene v direktivi o odpadkih – vključno z obveznostjo sanacije – z direktivo o nevarnih odpadkih niso na novo urejene, ampak v skladu s členom 1(2) zadnjenavedene direktive veljajo tudi za nevarne odpadke. Zato je treba v skladu z direktivo o odpadkih sanirati tudi nezakonita odlagališča, na katerih so nevarni odpadki.

70. Direktiva o nevarnih odpadkih pa lahko utemeljuje širše obveznosti. Člen 2(1) tako zahteva, da se nevarni odpadki identificirajo in evidentirajo.

71. Če do identifikacije in evidentiranja nevarnih odpadkov ni prišlo ob nezakonitem odlaganju, ju je treba nadoknaditi v okviru sanacije. Značilno je, da je vsaj identifikacija celo pogoj za dejansko sanacijo, da se pridobijo zanesljive oporne točke za to, kakšna naj bo sanacija, in da se prepreči, da bi se pri sanaciji pojavila nova tveganja za okolje in zdravje ljudi.

iii) Zadevna odlagališča

72. Stranke še naprej niso enotne glede tega, katera odlagališča so predmet obveznosti sanacije. To načelno zadeva vprašanje, ali je sodba dovolj natančno označila obseg kršitve, da se lahko dopusti uveljavitev v skladu s členom 260 PDEU. Sodba namreč niti v izreku niti v obrazložitvi ne vsebuje seznama odlagališč, ki jih je treba sanirati.

33 — Sodbi Komisija/Italija (C-383/02, EU:C:2004:501, točki 32 in 36) in Komisija/Italija (C-447/03, EU:C:2004:751, točke od 19 do 24).

34 — Sodbi Komisija/Španija (C-361/05, EU:C:2007:298, točka 20) in Komisija/Portugalska (C-37/09, EU:C:2010:331, točka 37).

35 — Sodba Komisija/Španija (C-361/05, EU:C:2007:298, točki 24 in 26), podrobneje sodba Komisija/Portugalska (C-37/09, EU:C:2010:331, točka 37).

73. Tak seznam bi bilo kvečjemu mogoče obnoviti posredno iz spisa v zadevi C-135/05. Pri tem bi bila odločilna odlagališča, ki jih je Komisija neposredno ali posredno navedla. Za večino dežel bi pri tem prišlo v poštev poročilo italijanske nacionalne gozdne uprave z dne 22. oktobra 2002, na katero je Komisija oprla svojo tožbo. To je obsegalo nezakonita odlagališča na gozdnih in gorskih območjih v italijanskih deželah brez posebnega statuta, to je v vseh italijanskih deželah, razen Doline Aoste, Furlanije - Julijske krajine, Sardinije, Sicilije in Trentinskega - Zgornjega Poadižja.

74. Obnovljeni seznam pa naj predvidoma ne bi obsegal vseh odlagališč, katerih sanacijo Komisija zahteva v obravnavanem postopku. Italija je namreč na podlagi vprašanja Sodišča predložila seznam 71 odlagališč, ki jih je tja uvrstila Komisija in ki niso bila predmet postopka v zadevi C-135/05.

75. Komisija ne navaja, da bi bila ta odlagališča označena v postopku v zadevi C-135/05. Izrecno omenja le obe odlagališči, katerih obstoj je sporen.[36] Iz njenih navedb pa nesporno izhaja, da vztraja pri tem, da je treba sanirati tudi preostalih 69 odlagališč. Od teh odlagališč jih je 44 v deželah, ki jih je preučila gozdna uprava, preostalih 25 pa v deželah, za katere gozdna uprava ni pristojna, večinoma na Siciliji in Sardiniji. Zato obstaja dvom o tem, da je Komisija predvsem zadnjenavedena odlagališča navedla v postopku v zadevi C-135/05.

76. Ugotovitve Sodišča v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) pa se ravno ne nanašajo na to, ali in kako so bila določena odlagališča imenovana v tem postopku. Italija je namreč v zadevi C-135/05 že neuspešno grajala splošnost in nedoločnost neizpolnitve obveznosti, ki jo je zatrjevala Komisija. Sodišče pa je poudarilo, da Komisija lahko izpodbija splošno upravno prakso, ki vedno znova in v daljšem obdobju povzroča neizpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.[37] Zato je v točki 45 te sodbe pravilno izrecno ugotovilo, da Italija na splošno in vztrajno ni izpolnjevala obveznosti, ki izhajajo iz zakonodaje o odpadkih. Različnih kršitev pri tem ni utemeljijo z obsežno analizo predstavljenih primerov, ampak se je zadovoljilo s tem, da je kot primer napotilo na položaje v določenih deželah.[38]

77. Kršitev prava Unije, ki je bila ugotovljena v sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250), predvsem členov 4 in 8 direktive o odpadkih in člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih, torej presega posamezne primere, predstavljene Sodišču.[39] Ugotovitev je namreč treba razumeti tako, da Italija dlje časa na svojem celotnem državnem ozemlju ni sprejela potrebnih ukrepov za sanacijo nezakonitih odlagališč, to pomeni ukrepov, da bi se odpadki, ki so bili nezakonito odloženi, v skladu z navedenimi določbami pravilno odstranili. Bistvo te nepravilnosti je v tem, da se Italija ni dovolj potrudila, da bi prepovedala uporabo nezakonitih odlagališč.

78. Postavlja pa se vprašanje, v kolikšnem obsegu taka ugotovitev splošne in vztrajne kršitve, ki ni omejena na posamezne primere, (kot primer) predstavljene Sodišču, državo članico v skladu s členom 260(1) PDEU zavezuje k sprejetju ukrepov, ki se lahko uveljavijo v skladu s členom 260(2) PDEU.

79. Če bi uporaba člena 260 PDEU zahtevala enako stopnjo določnosti kot izvršilni naslov, bi bilo verjetno izključeno, da bi se sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250) lahko uveljavila glede sanacije odlagališč. Za izvršilne naslove za denarne obveznosti v smislu členov 192 in 187 Pogodbe EGS (po spremembi sedaj člena 280 PDEU in 299 PDEU) je Sodišče kljub možnosti preračuna izključilo, da se glasijo na takrat še obstoječe evropske obračunske enote, saj se lahko izpolnijo le v domači valuti.[40] Če pa niti sodba niti spis v zadevi C-135/05 jasno ne določata, katera konkretna odlagališča je treba sanirati, se zdi izvršitev izključena.

36 — Glej točko 46 zgoraj.

37 — Točke od 18 do 22 sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250).

38 — Točke 32 in od 39 do 44.

39 — Glej sodbo Komisija/Nemčija (C-160/08, EU:C:2010:230, točka 110).

40 — Sodba Société anonyme Générale Sucrière in drugi/Komisija (41/73, 43/73 in 44/73, EU:C:1977:41, točki 14 in 15).

80. Za člen 260 PDEU pa ne morejo veljati enake zahteve.[41] To izhaja že iz tega, da je narava sodb v skladu s členom 258 PDEU, ki jih je treba izvršiti, zgolj ugotovitvena. Razen odločitve o stroških torej ne vsebujejo nobenih konkretnih ukrepov, ki jih mora sprejeti država članica, da bo končala z ugotovljeno kršitvijo prava Unije. Te sodbe namreč državam članicam redno puščajo občutno diskrecijsko pravico za njihovo izvršitev.

81. Merilo bi torej, nasprotno, moralo biti načelo poštenega sojenja, pri čemer je vsaka stranka v postopku pred sodišči Unije ne glede na svoj pravni status upravičena do tega, da se to načelo spoštuje.[42] Za izpolnitev njegovih zahtev je bistveno, da stranke poznajo dejanske in pravne okoliščine, ki so odločilne za izid postopka, in da lahko tudi kontradiktorno razpravljajo.[43] Vsako sodno odločbo je torej treba obrazložiti, zato da tožena stranka lahko razume, zakaj je bila obsojena.[44] Obseg dolžnosti obrazložitve pa se lahko spreminja glede na značilnosti zadevne sodne odločbe ter ga je treba glede na celoten postopek in vse pomembne okoliščine preučiti ob upoštevanju procesnih jamstev, ki so upoštevna za to odločbo.[45]

82. Deloma se zahteve glede obrazložitve vežejo na možnost izpodbijanja, ki v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti ni relevantna.[46] Tudi v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti pa mora biti sodba vsaj dovolj jasna, da zadevna država članica lahko ugotovi, katere nepravilnosti mora odpraviti za to, da jo bo lahko izvršila. Svojo izvršitev mora biti tudi zmožna zagovarjati pred Komisijo.

83. Zahteve glede določnosti ugotovitev pa ne smejo povzročiti, da ugotovitev splošne in vztrajne prakse ne bi zahtevala izvršitve. V nasprotnem primeru take ugotovitve, možnost katerih Sodišče priznava v ustaljeni sodni praksi,[47] ne bi imele praktičnega učinka. Bile bi zgolj deklaratorne narave.

84. Nujnost takih bolj abstraktnih ugotovitev brez konkretnih navedb vseh zadevnih posameznih primerov med drugim izhaja iz ravnanja zadevne države članice. Ta namreč sprva tolerira splošno in vztrajno kršitev prava Unije in nato Komisije v predhodnem postopku prve tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti s kršitvijo obveznosti lojalnega sodelovanja ne obvesti izčrpno in natančno o obsegu nepravilnosti. Če bi se od Komisije kljub temu zahtevalo, da kršitev prava Unije brez specifičnih lastnih preiskovalnih pooblastil podrobneje označi, da bi pozneje lahko uveljavila prenehanje, bi to državi članici omogočalo, da iz kršitve prava Unije pridobi dodatno korist.

85. Sodišče je, nazadnje, že v vsaj enem podobnem primeru uporabilo takrat veljavni člen 228 ES (po spremembi zdaj člen 260 PDEU). Ugotovitev, da Francija zaradi nezadostnega nadzora ribolovnih dejavnosti ni izpolnila obveznosti, je namreč zadevala vztrajno, strukturno pomanjkljivost pri uporabi prava Unije,[48] katere odprava prav tako ni bila konkretno določena.

86. Zato mora zadoščati, da lahko država članica na podlagi sodbe – po potrebi po njeni razlagi v skladu s členom 43 Statuta – ugotovi potrebne izvedbene ukrepe.

41 — Glej sodbo Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, predvsem točka 91).

42 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Irska in drugi (C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 53).

43 — Sodba Komisija/Irska in drugi (C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 56).

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

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

46 — Za ponazoritev sodba Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, točki 53 in 60).

47 — Glej na primer sodbe Komisija/Francija (21/84, EU:C:1985:184, točka 13); Komisija/Nemčija (C-387/99, EU:C:2004:235, točka 42); Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 28) in Komisija/Nemčija (C-160/08, EU:C:2010:230, točka 106).

48 — Sodba Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, predvsem točki 52 in 60).

87. Sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250) glede obveznosti sanacije odlagališč tem zahtevam zadosti. Kot je bilo že navedeno,[49] je lahko Italija kot država članica, udeležena v postopku, iz sodbe in spisa razbrala, da sodba vključuje tudi sanacijo zaprtih nezakonitih odlagališč. Pri teh odlagališčih je moralo iti za odlagališča, katerih uporabe Italija ob neupoštevanju členov 4, 8 in 9 stare direktive o odpadkih in deloma tudi člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih v splošni in vztrajni praksi prej ni prepovedala. Nujnost sanacije teh odlagališč je namreč posledica te uporabe.[50]

88. Italija se je obsega te obveznosti tudi vedno zavedala. Že v postopku v zadevi C-135/05 in pozneje v predhodnem postopku v obravnavani zadevi je ta država članica torej identificirala zaprta odlagališča, ki jih je še treba sanirati.

89. Predvsem iz obvestil Italije Komisiji izhaja, da ob izteku roka iz obrazloženega mnenja 30. septembra 2009 še ni bilo saniranih med 368[51] in 422[52] nezakonitih odlagališč. Vsaj 15,[53] morda tudi 23[54] teh odlagališč je po navedbah Italije v predhodnem postopku vsebovalo nevarne odpadke. V tem trenutku torej sodba glede sanacije odlagališč še ni bila izvršena. To zadostuje za utemeljitev ponovne ugotovitve neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(2) PDEU.

c) Ponovno dovoljenje za še obratujoča odlagališča v skladu z direktivo o odlagališčih

90. V sodbi Komisija/Italija (EU:C:2007:250) je bilo poleg tega ugotovljeno, da je bil kršen člen 14, od (a) do (c), direktive o odlagališčih. Ta določba ureja, pod katerimi pogoji lahko še naprej obratujejo odlagališča, ki so ob izteku roka za prenos te direktive, torej 16. julija 2001, že imela dovoljenja ali so že delovala.

91. V skladu s členom 14(a) direktive o odlagališčih mora upravljavec najpozneje do 16. julija 2002 pripraviti in predložiti pristojnemu organu v odobritev načrt prilagoditve odlagališča. V točki (b) je določeno, da organ na tej podlagi odloči o nadaljnjem obratovanju ali zaprtju odlagališča. V skladu s točko (c) mora organ v primeru nadaljnjega obratovanja dovoliti potrebna prilagoditvena dela in določiti prehodno obdobje do najpozneje 16. julija 2009.

92. To je v skladu z nespornimi navedbami Komisije ob izteku roka iz obrazloženega mnenja zadevalo najmanj 93 odlagališč. Šlo je za 69 odlagališč v devetih deželah, ki jih je Italija sporočila Komisiji v odgovoru na obrazloženo mnenje, in še za 24 odlagališč v deželi Apuliji, o katerih je Italija Komisijo obvestila šele pozneje. Tudi v tem pogledu torej sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250) ob izteku roka še ni bila izvršena.

d) Vmesni sklep

93. Italijanska republika torej s tem, da do 30. septembra 2009, ko se je iztekel rok Evropske komisije iz obrazloženega mnenja, ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), ni izpolnila obveznosti iz členov 4, 8 in 9 direktive o odpadkih, člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih, člena 14 direktive o odlagališčih in člena 260(1) PDEU.

49 — Glej točki 76 in 77 zgoraj.

50 — Ni potrebno odločiti, ali bi lahko Komisija še celo zdaj navedla nadaljnja odlagališča ali v prihodnosti zaradi do zdaj nepoznanih nezakonitih odlagališč ponovno začela postopek v skladu s členom 260 PDEU. Pod sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250) pa bi bila taka dodatna odlagališča lahko uvrščena kvečjemu tedaj, če bi izhajala še iz splošne in vztrajne prakse uporabe nezakonitih odlagališč, ugotovljene s to sodbo. Novi osamljeni posamezni primeri, do katerih je prišlo kljub načeloma primernemu izvrševanju zakonodaje o odpadkih in zadostni infrastrukturi, pa se lahko na drugi strani pojavijo povsod in ne bi bili izraz splošne in vztrajne kršitve prava Unije, ki jo je grajala sodba.

51 — Obvestilo z dne 30. oktobra 2009.

52 — Obvestilo z dne 1. oktobra 2009.

53 — Obvestilo z dne 1. oktobra 2009.

54 — Obvestilo z dne 30. oktobra 2009.

C – *Postopek proti Grčiji*

94. Predmet postopka proti Grčiji je ožji kot predmet postopka proti Italiji. Sodišče je v sodbi Komisija/Grčija (EU:C:2005:592) ugotovilo le kršitev členov 4, 8 in 9 stare direktive o odpadkih.

95. Stranki se strinjata, da ta kršitev zadeva tako uporabo nezakonitih odlagališč kot tudi njihovo sanacijo.

96. Referenčni datum izhaja iz dopolnjenega poziva k predložitvi pripomb z dne 29. oktobra 2010, v katerem je Komisija določila rok na 29. december 2010.

97. Ker se je rok za prenos nove direktive o odpadkih iztekel 12. decembra 2010, je za vprašanje, ali je treba sodbo Komisija/Grčija (EU:C:2005:592) še vedno izvršiti, bistveno, ali nova direktiva še vedno vključuje vsebino členov 4, 8 in 9 stare direktive o odpadkih.

98. Načelno je do tega prišlo s členi 13, 36(1), 15(1) in 23 nove direktive o odpadkih, ki vsebujejo le nebistvene spremembe.

99. Obveznost sanacije tudi ni načelno vprašljiva zaradi člena 2(1)(b) nove direktive o odpadkih. Ta določba je zakonodajo o odpadkih razširila v tej smeri, da se direktiva o odpadkih ne uporablja za tla (*in situ*), vključno z neizkopanim onesnaženim delom tal. Nezakonito odloženi odpadki pa niso niti tla niti se ne nahajajo *in situ*, torej na svojem prvotnem mestu.[55] V nasprotnem primeru bi se z nezakonitim odlaganjem odpadkov na široko odprla vrata obhajanju zakonodaje o odpadkih. Zakonodaja o odpadkih torej še vedno zahteva odstranitev teh odpadkov.

100. Zato je bilo treba sodbo Komisija/Grčija (EU:C:2005:592) ob izteku roka, ki ga je določila Komisija, še vedno izvršiti.

101. Iz navedb strank ni jasen obseg izvršitve sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592) na dan 29. decembra 2010. Grčija pa je šest mesecev pozneje sporočila, da se še vedno uporablja 82 nezakonitih odlagališč in da je treba sanirati še 596 zaprtih nezakonitih odlagališč.

102. Helenska republika torej s tem, da do 29. decembra 2010, ko se je iztekel rok Evropske komisije iz dopolnjenega poziva k predložitvi pripomb, ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592), ni izpolnila obveznosti iz členov 4, 8 in 9 direktive o odpadkih ter člena 260(1) PDEU.

D – *Denarne sankcije*

103. Sodišče je pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, in glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se zagotovi kar najhitrejša izvršitev sodbe, s katero je bila predhodno ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in da se preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije.[56]

104. Predlogi Komisije pri tem Sodišča ne zavezujejo in so zgolj koristen napotek. Dalje, smernice v obvestilih Komisije za Sodišče niso zavezujoče, temveč prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem te institucije.[57]

55 — Glej sklep Verwaltungsgericht Aachen (upravno sodišče v Aachnu) z dne 16. julija 2009 (9 L 153/09, Juris, točke od 17 do 21).

56 — Sodba Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 36).

57 — Sodbe Komisija/Portugalska (C-70/06, EU:C:2008:3, točka 34); Komisija/Grčija (C-369/07, EU:C:2009:428, točka 112); Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 37) in Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, točka 64).

1. Denarna kazen

105. Naložitev plačila denarne kazni v skladu s členom 260 PDEU je načeloma upravičena le, če neizpolnitev obveznosti, ki izhaja iz tega, da ni bila izvršena prejšnja sodba Sodišča, še vedno traja.[58]

106. Zato dosedanje ugotovitve glede pomanjkljive izvršitve sodb ob izteku roka, ki ga je določila Komisija, še ne utemeljujejo denarne kazni. Treba je namreč tudi preučiti, ali je treba sodbi v trenutku odločitve Sodišča še izvršiti.

107. Tudi v tem pogledu nadaljnje trajanje neizpolnitve obveznosti predpostavlja, da so kršene določbe kljub vmesnim spremembah zakonodaje o odpadkih v trenutku odločitve Sodišča v bistvenem še naprej veljale.

108. Za postopek proti Grčiji se nič ne spremeni, saj se je ob zgoraj izvedeni presoji izvršitve sodbe ob izteku roka, ki ga je določila Komisija, že uporabljala nova direktiva o odpadkih.[59]

109. V obširnejšem postopku proti Italiji pa je bilo treba, nasprotno, do zdaj upoštevati le prečiščeno direktivo o odpadkih.[60] Iz navedb glede grškega postopka pa izhaja, da obveznost sanacije, ki izhaja iz stare direktive o odpadkih, v okviru nove direktive o odpadkih ni sporna. Tudi člen 35 nove direktive o odpadkih še naprej vsebuje obveznost iz člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih, saj zahteva, da ustanove ali podjetja iz člena 23, to pomeni med drugim upravljavci odlagališč odpadkov, vodijo kronološko evidenco o količini, naravi in izvoru nevarnih odpadkov. Tudi to obveznost je torej še naprej mogoče uveljavljati.

a) Zadeva C-196/13, Komisija/Italija

110. Da bi se lahko odločilo o naložitvi denarne kazni Italiji, je najprej treba preučiti, v kolikšnem obsegu se kršitve ob izteku roka, ki ga je določila Komisija, nadaljujejo. Nato je treba določiti obliko te denarne kazni, pri čemer je predvsem treba razjasniti, ali naj se naloži kot nespremenljivi znesek ali pa naj se njen znesek znižuje v razmerju do izvršitve, in njen osnovni znesek ter pogoje za njeno ugasnitev.

i) Nadaljnji obstoj kršitev

111. Glede pretežnega dela je bilo dejansko nesporno, da so kršitve v času obravnave še naprej trajale, dva primera, glede katerih Italija v dupliki navaja nove podatke, pa je treba dodatno preučiti.

58 — Sodbe Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točka 27); Komisija/Grčija (C-369/07, EU:C:2009:428, točka 59); Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 42); Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 96) in Komisija/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, točka 43).

59 — Glej točko 97 in naslednje zgoraj.

60 — Glej točko 41 zgoraj.

– Nesporni primeri

112. Italija je sicer glede na iztek roka iz obrazloženega mnenja dosegla nadaljnji napredek. Kljub temu je treba glede na ujemajoče se podatke sanirati še 196 odlagališč, to pomeni 218 odlagališč, navedenih v tožbi, čemur je treba odšteti 20 odlagališč, katerih vmesno sanacijo je Komisija pripoznala,[61] in dve odlagališči, ki bosta obravnavani takoj v nadaljevanju. Od teh 196 odlagališč jih 13 glede na nesporne podatke Komisije vsebuje nevarne odpadke.[62] Na obravnavi je tudi obveljalo enotno mnenje, da medtem le še dve odlagališči potrebujeta ponovno dovoljenje v skladu z direktivo o odlagališčih.

– Oba sporna primera

113. Primer „divjega“ odlagališča na območju Matera/Altamura Sgarrone na meji med Apulijo in Bazilikato in primer bivšega občinskega odlagališča na območju Reggio Calabria/Malderiti v Kalabriji je treba podrobneje preučiti.

114. Kot je že bilo navedeno,[63] je Italija sicer ti odlagališči v odgovoru na tožbo[64] brez podatka o datumu zaprtja še navedla na svojih seznamih in tam celo označila načrtovane sanacijske ukrepe. V dupliki[65] pa je Italija navedla, da na območju Matera/Altamura Sgarrone po novejših preverjanjih na kraju samem ni več nekdanjega odlagališča. V primeru domnevnega odlagališča na območju Reggio Calabria/Malderiti pa je Italija sporočila, da so se tam v preteklosti dejansko odlagali odpadki, ki pa so bili že pred časom odstranjeni.

Nadaljnja uporaba nezakonitih odlagališč

115. Komisija Italiji sicer očita, da se na obeh teh krajih še naprej uporabljata nezakoniti odlagališči, vendar pa je Italija že v odgovoru na tožbo navedla, da se danes ne uporablja več *nobeno* nezakonito odlagališče, na katero se nanaša obravnavani postopek.

116. Zato mora Komisija dokazati uporabo teh odlagališč. Opira se na to, da Italija ni navedla datuma zaprtja.

117. Neobstoj podatka o datumu zaprtja pa ne dokazuje, da se na teh dveh krajih nezakoniti odlagališči dejansko še uporabljata.

118. Ker Komisija ne navaja nobenih drugih dokazov za uporabo nezakonitih odlagališč na območjih Matera/Altamura Sgarrone in Reggio Calabria/Malderiti, je treba tožbo v tej točki zavrniti.

Nujnost sanacije obeh odlagališč

119. Spor o teh dveh primerih pa zadeva tudi obveznost sanacije odlagališč.

120. Italija je v odgovoru na tožbo in v predhodnem postopku priznala, da je bilo treba nekdanji nezakoniti odlagališči na območjih Matera/Altamura Sgarrone in Reggio Calabria/Malderiti sanirati. Iz novih italijanskih navedb pa izhaja, da sta ta dva primera zmotno del seznama nekdanjih nezakonitih odlagališč, ki jih je treba sanirati. Gre torej za spremembo obrambe.

61 — Točka 8 odgovora Komisije z dne 13. maja 2014, predloženega na vprašanje Sodišča.

62 — Kalabrija: Firmo/Sciolle; Emilija - Romanja: S. Giovanni in Persiceto/V. Samoggia 26 (sito Razzaboni); Lacij: Riano/Piana Perina; Ligurija: Careare/Premara Paleta, La Spezia/Pitelli - discarica Ruffino Pitelli, La Spezia/Pitelli IPODEC in Lerici/Pertusola; Lombardija: Mantova/Valdaro; Zanica/Ex cava Cuter; Marke: Ascoli Piceno/SGL Carbon; Piemont: Serravalle Scrivia/La Luminosa; Umbrija: Gualdo Tadino/Vigna Vecchia; Sicilija: Priolo Gargallo/Penisola Magnisi.

63 — Glej točke od 46 do 49 zgoraj.

64 — Priloga 2 k odgovoru na tožbo, točki 34 in 74.

65 — Točka 14.

121. V skladu s členom 127(1) Poslovnika navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom.

122. Na take dejanske okoliščine so sklicuje Italija. Spoznanje, da sta bili obe odlagališči dejansko neupravičeno navedeni na seznamu odlagališč, ki jih je treba sanirati, namreč temelji na nadzoru na kraju samem, ki je bil opravljen *po* odgovoru na tožbo.[66]

123. Sicer ta nova spoznanja na koncu kažejo na zamudo Italije, da bi pravočasno v celoti razjasnila dejansko stanje, kar zahteva predvsem obveznost lojalnega sodelovanja s Komisijo. Člen 127(1) Poslovnika pa ne izključuje spremembe razlogov že takrat, če bi morale biti nove dejanske okoliščine poznane že prej.

124. Ta velikodušnost glede novih sredstev obrambe je vsaj v obravnavanem primeru tudi smiselna. Če bi Sodišče ne glede na nove trditve ugotovilo, da Italija v teh dveh primerih ni izpolnila obveznosti, bi bila izvršitev sodbe v tej točki praktično zelo težka. Kako bi Italija lahko dokazala, da sta bili ti domnevni odlagališči sanirani, če dejansko (več) ne obstajata?

125. Zato je to novo sredstvo obrambe dopustno.

126. V dupliki obstaja sklicevanje na nove dokaze – ali vsaj na dodatni dokazni predlog – namreč na rezultate novih kontrol na kraju samem. V skladu s členom 128(1) Poslovnika se lahko v tej fazi še predložijo novi dokazi ali podajo novi dokazni predlogi, če se navedejo razlogi za zamudo. Tudi ta pogoj je izpolnjen, saj je razlog za zamudo ta, da so te informacije postale znane šele na podlagi novejših kontrol.

127. Komisijo so te navedbe morebiti presenetile, vendar pa bi lahko Sodišču predlagala, naj ji odobri primeren rok za lastne preiskave.

128. Nova obramba Italije je na koncu tudi utemeljena.

129. Na prvi pogled se sicer zdi, da italijanske navedbe glede na protislovje s prejšnjimi trditvami, ki ga poudarja Komisija, niso preveč prepričljive, predvsem glede na predvidene sanacijske ukrepe. Pričakovali bi namreč, da se sanacijski ukrepi načrtujejo le, če odlagališča, ki jih je treba sanirati, dejansko obstajajo.

130. Na drugi strani ni razvidno, zakaj bi Italija Sodišču in Komisiji v tej fazi postopka zavestno posredovala napačne informacije glede dveh od skoraj 200 posameznih primerov, ki bi jih bilo verjetno sorazmerno enostavno ovreči. Z zelo omejenimi sredstvi bi bilo mogoče na primer oceniti satelitske posnetke zadevnega območja, pa tudi ogled kraja samega ne bi zahteval prevelikih stroškov. Komisija pa se za pridobitev takega dokaza, s katerim bi lahko ovrgla trditve Italije, ni potrudila.

131. Poleg tega ni izključeno, da država članica, ki mora v zvezi z več sto nezakonitimi odlagališči odpraviti kršitve zakonodaje Unije o odpadkih, določeno število primerov napačno evidentira in te napake odkrije šele sorazmerno pozno. V skladu s tem je Komisija v predhodnem postopku predvsem v zvezi z odgovorom na obrazloženo mnenje sprejela sporočitev takih napačnih evidentiranj in njihovo črtanje s seznamov.

132. Zato sklicevanje Komisije na protislovje s prejšnjimi obvestili ne zadostuje za to, da bi se trditve Italije ovrgle.

66 — V tem pogledu se ta navedba razlikuje od sredstva obrambe, zavrnjenega v sodbi Komisija/Malta (C-351/09, EU:C:2010:815, točki 23 in 24), ki je obstajalo že pred vložitvijo odgovora na tožbo.

133. Ker mora v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti Komisija dokazati zatrjevano neizpolnitev [67] in v tem pogledu ne navaja drugih argumentov, torej ni mogoče ugotoviti, da na območjih Matera/Altamura Sgarrone in Reggio Calabria/Malderiti obstajata nekdanji nezakoniti odlagališči, ki bi ju bilo treba sanirati.

134. Tudi v tej točki je torej treba tožbo Komisije v zadevi C-196/13 zavrniti.

– Vmesni sklep

135. Ker pa sodba Komisija/Italija (EU:C:2007:250) kljub tema dvema posameznima primeroma v času obravnave v bistvenih delih še vedno ni bila popolnoma izvršena, je naložitev plačila denarne kazni Italijanski republiki v bistvu ustrezen finančni način, da je spodbujena k sprejetju potrebnih ukrepov za odpravo ugotovljene neizpolnitve obveznosti in da se zagotovi popolna izvršitev sodbe. [68]

ii) Oblika denarne kazni – nespremenljivost ali zniževanje zneska?

136. Kar zadeva obliko denarne kazni, se postavlja vprašanje, ali je treba določiti periodično denarno kazen v obliki nespremenljivega zneska, ki ga Italijanska republika plačuje toliko časa, dokler sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250) popolnoma ne izvrši. Druga možnost, ki jo je predlagala Komisija, je zniževanje zneska, in sicer v razmerju z nadaljnjim izvrševanjem sodbe.

137. Za nespremenljivi znesek govori okoliščina, da Sodišče v sodbi, ki se mora izvršiti, ni ugotovilo skupka posameznih kršitev, ampak eno splošno in vztrajno kršitev. Eni sami kršitvi bi ustrezala ena fiksna denarna kazen.

138. Temu pa je mogoče nasprotovati s tem, da se ta kršitev izraža v različnih posameznih položajih, ki vsakič zahtevajo individualne ukrepe za izvršitev sodbe. Groba delitev izhaja že iz tega, da po eni strani kršitev členov 4 in 8 direktive o odpadkih in člena 2(1) direktive o nevarnih odpadkih zahteva sanacijo zaprtih nezakonitih odlagališč, na drugi strani pa kršitev člena 14 direktive o odlagališčih zahteva ponovno dovoljenje za še obratujoča odlagališča v skladu s to direktivo. Glede na oba ta vidika vsako posamezno zadevno odlagališče potrebuje individualne ukrepe. Že ta struktura obveznosti izvršitve kaže na to, da je treba določiti znesek, ki se znižuje v razmerju z nadaljnjo izvršitvijo. [69]

139. Pomembneje pa je, da le ta zadnji opisani način lahko zagotovi, da denarna kazen, ki jo je treba plačati, ustreza še naprej nepopolni izvršitvi sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Fiksni znesek, ki ustreza stanju izvršitve ob njegovi določitvi, namreč v primeru nadaljnjega italijanskega napredka pri izvrševanju ne bi več ustrezal posebnim okoliščinam primera in bi bil glede na ugotovljeno kršitev nesorazmeren. [70] V skladu z načelom sorazmernosti, ki je eno temeljnih načel prava Unije, akti institucij Unije – vključno Sodišča – ne smejo prestopiti meje tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje. [71]

67 — Sodba Komisija/Italija (Altamura, C-179/06, EU:C:2007:578, točka 37).

68 — Glej sodbe Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 45); Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 114) in Komisija/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, točka 45).

69 — Glej sodbe Komisija/Španija (C-278/01, EU:C:2003:635, točka 50); Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, predvsem točka 51) in Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, točka 73) ter že sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Komisija/Grčija (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, točka 104).

70 — Glej sodbi Komisija/Španija (C-278/01, EU:C:2003:635, točki 48 in 49) in Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 49).

71 — Sodbe Jippes in drugi (C-189/01, EU:C:2001:420, točka 81); S.P.C.M. in drugi (C-558/07, EU:C:2009:430, točka 41) in Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 45).

140. Zato je Sodišče že v treh sodbah, v katerih je bila struktura kršitev podobna, določilo plačilo denarne kazni, katere znesek se znižuje. Ti primeri so zadevali kakovost velikega števila kopalnih voda[72], vračilo velika števila pomoči[73] in priključitev prebivalcev na čistilne naprave[74].

141. V zadnjem postopku te vrste pa je Sodišče kljub podobni strukturi kršitve, ki se je nanašala na vzpostavitev več čistilnih naprav, in kljub ustreznemu predlogu Komisije[75] določilo plačilo nespremenljive denarne kazni.[76]

142. Ta primer pa ne kaže na temeljno odvrnitev od prakse, naj se v ustreznih primerih določi denarna kazen, katere znesek se znižuje, saj Sodišče ni obrazložilo odstopanja od prejšnje sodne prakse. Ta obrazložitev ne bi bila potrebna le zaradi predloga Komisije, ampak tudi zato, ker je Sodišče še en mesec prej naložilo plačilo denarne kazni, katere znesek se znižuje.[77] Najnovejša sodba lahko torej kvečjemu temelji na neizrečeni presoji posebnih okoliščin posameznega primera.

143. V obravnavanem primeru pa na drugi strani niso razvidne okoliščine, ki bi kazale na to, da je treba določiti plačilo nespremenljive denarne kazni, katere znesek se z nadaljnjim izvrševanjem sodbe ne znižuje v skladu z načelom sorazmernosti.

144. Predvsem morebitne pomanjkljivosti v sodelovanju Italije s Komisijo niso povod za to, da bi bilo treba denarno kazen določiti kot nespremenljivi znesek. Informacije, ki jih je predložila Italija, so sicer bile deloma nepopolne ali protislovne. Take kršitve obveznosti lojalnega sodelovanja pa Sodišče s tem, da vključi ravnanje zadevne države članice, redno upošteva pri določitvi pavšalnega zneska.[78]

145. Na drugi strani bi pomanjkljivo sodelovanje v fazi uporabe denarne kazni avtomatično učinkovalo v breme države članice. Sanacijo ali ponovno dovoljenje za odlagališče je namreč mogoče priznati šele po tem, ko je država članica posredovala vse informacije, ki so potrebne za presojo te navedbe.[79] Če posreduje nepopolne informacije in/ali jih posreduje prepozno, mora denarno kazen plačevati dlje, kot bi bilo potrebno.

146. Zato bi bilo treba denarno kazen naložiti v obliki zneska, ki se znižuje.

147. Kakor predlaga Komisija, naj bi znižanje upoštevalo različno naravo različnih delnih kršitev, to pomeni predvsem tveganja za okolje. Tveganje, povezano s 183 zaprtimi nezakonitimi odlagališči, ki jih je treba sanirati in ki ne vsebujejo nevarnih odpadkov, je v skladu s tem najmanjše. Za ta odlagališča je treba uporabiti faktor 1. Obe odlagališči, ki potrebujeta novo dovoljenje, sta povezani z večjimi tveganji, saj gre za večja obrata, ki delujeta, čeprav je polno upoštevanje direktive o odlagališčih vsaj nejasno. Zanju je treba uporabiti faktor 2. Najbolj tveganih je 13 zaprtih nezakonitih odlagališč, ki potrebujejo sanacijo in ki vsebujejo nevarne odpadke, saj ti odpadki pomenijo posebej veliko tveganje za okolje. Za ta odlagališča je torej treba določiti faktor 3. Če se konkretna števila zadevnih odlagališč pomnožijo z ustreznimi faktorji in se ti rezultati seštejejo, je skupni znesek 226.

72 — Sodba Komisija/Španija (C-278/01, EU:C:2003:635).

73 — Sodba Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740).

74 — Sodba Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659).

75 — Sodba Komisija/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, točke od 48 do 50). Predlog zadevne države članice, zavrnjen v še novejši sodbi Komisija/Portugalska (C-76/13, EU:C:2014:2029, točka 74), pa je nasprotno zadeval kršitev, ki je ni bilo mogoče enostavno deliti.

76 — Sodba Komisija/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, točka 54).

77 — Sodba Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659).

78 — Sodbe Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točka 62); Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 141) in Komisija/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, točka 58).

79 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točke od 50 do 55).

iii) Osnovni znesek

148. Sodišče pri izvrševanju pooblastila za odločanje po prostem preudarku določi tako denarno kazen, da je ta po eni strani prilagojena okoliščinam ter po drugi strani sorazmerna z ugotovljeno kršitvijo in zmožnostjo plačila zadevne države članice. V okviru presoje Sodišča so temeljna merila, ki jih je treba upoštevati za zagotovitev prisilne narave denarne kazni za enotno in učinkovito uporabo prava Unije, načeloma trajanje kršitve, stopnja njene resnosti in plačilna zmožnost zadevne države članice. Pri uporabi teh meril mora Sodišče upoštevati zlasti posledice neizvršitve za zasebne in javne interese ter nujnost, da zadevna država članica izpolni svoje obveznosti. [80]

149. Komisija navaja, da je treba znesek dnevne denarne kazni izračunati tako, da se pavšalna osnova denarne kazni, enaka za vse države članice, in sicer 640 EUR na dan, pomnožena s koeficientom resnosti kršitve, ki je določen na 8 (na lestvici od 1 do 20), pomnoži s koeficientom trajanja kršitve, ki je v tem primeru 3 (na lestvici od 1 do 3), in s faktorjem „n“, ki odraža plačilno zmožnost Italije in znaša 16,72. Znesek, pridobljen s to metodo, naj bi bil 256 819,20 EUR na dan.

150. Ta predlog je sicer dobro izhodišče, potrebuje pa podrobnejšo presojo.

151. Najprej je treba pri izračunu denarne kazni uporabiti posodobljene podatke, ki jih je Komisija navedla v sporočilu z dne 21. novembra 2013 [81]. Plačilno zmožnost te države članice, to pomeni zadnje gibanje inflacije in BDP, je namreč treba upoštevati tako, kakor izhaja iz najnovejših ekonomskih podatkov, predloženih v presojo Sodišču. [82] Iz tega izhaja pavšalna osnova 650 EUR in faktor plačilne zmožnosti „n“ v višini 16,57.

152. Glede trajanja kršitve iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora Sodišče to presoditi ob upoštevanju trenutka, v katerem Sodišče obravnava dejansko stanje, in ne trenutka, ko se je Komisija obrnila nanj. [83]

153. Ker je Italijanska republika, kakor izhaja iz točke 112 teh sklepnih predlogov, dejansko priznala, da neizpolnitev obveznosti, ki se nanaša na izvršitev sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), ni prenehala, je ta neizpolnitev obveznosti trajala več kot sedem let. Sodišče je v zvezi z vračilom pomoči to obdobje štelo za „precej dolgo“. [84]

154. Poleg tega je bila s sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250) ugotovljena splošna in vztrajna kršitev obveznosti s področja zakonodaje o odpadkih, ki so deloma veljale že od izteka roka za prenos prve direktive o odpadkih, torej od leta 1977, v primeru direktive o odlagališčih pa vsaj od leta 2002. Zato bi bilo tudi treba upoštevati, da gre v tem primeru za nepravilnosti, ki so trajale izjemno dolgo. [85]

155. Po drugi strani je treba priznati, da je predvsem sanacija zaprtih nezakonitih odlagališč lahko povezana z visokimi stroški in je načelno upravičeno, da se pri tem določijo prioritete in da se posebej velika okoljska tveganja obravnavajo prednostno.

80 — Sodbe Komisija/Grčija (C-369/07, EU:C:2009:428, točki 114 in 115); Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točki 56 in 57); Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točki 118 in 119) in Komisija/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, točki 46 in 47).

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

82 — Glej sodbe Komisija/Grčija (C-407/09, EU:C:2011:196, točka 42); Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 131) in Komisija/Irska (C-279/11, EU:C:2012:834, točka 78).

83 — Sodbe Komisija/Grčija (C-369/07, EU:C:2009:428, točka 116); Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 58) in Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 120).

84 — Sodba Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 59).

85 — Glej sodbi Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 122) in Komisija/Irska (C-374/11, EU:C:2012:827, točka 38).

156. V skladu s tem je sicer primerno, da Komisija predlaga najvišji koeficient trajanja kršitve, ki ga ima na voljo v skladu s svojim sistemom, namreč 3. Tega okvira pa ni treba preseči in izbrati še višjega koeficienta. [86]

157. Največji izziv pa je ocena resnosti kršitve.

158. V tem pogledu iz sodne prakse izhaja, da ima neizvršitev sodbe Sodišča še posebno težo, če lahko povzroči škodo okolju, katerega ohranitev je eden izmed ciljev okoljske politike Unije, kakor je razvidno iz člena 191 PDEU. [87] Sodišče je tudi že ugotovilo, da dolgo trajanje neupoštevanja zakonodaje o odpadkih kršitvi daje posebno težo, [88] čeprav je ta okoliščina že vključena v določitev koeficienta trajanja kršitve in bi se s tem upoštevala dvakrat.

159. Poleg tega ne gre za osamljene posamezne primere, ampak za splošno prakso. Če bi Komisija vse primere posamezno pripeljala pred Sodišče, bi bilo mogoče razumeti, da bi se za vsako odlagališče, ki bi ga bilo treba sanirati ali zanj pridobiti novo dovoljenje, predlagal koeficient resnosti kršitve najmanj 1, vsota česar bi bila najmanj 198. Že v čisto prvem postopku naložitve plačila denarne kazni je za obratovanje enega samega nezakonitega odlagališča, kjer so bili odloženi tudi nevarni odpadki, predlagala celo koeficient resnosti kršitve 6. [89]

160. Če se pri izvrševanju sodbe glede splošne prakse, ki zadeva stotine posameznih primerov, predlaga koeficient resnosti kršitve 8 namesto koeficienta 198 ali še višjega, to torej pomeni „količinski popust“, [90] v upravičenost katerega bi bilo mogoče dvomiti. Po drugi strani pa namen denarne kazni ni v tem, da se izravna škoda ali primerno kaznuje. [91] Nasprotno, spodbudila naj bi se izvršitev prve sodbe in preprečile nove kršitve. Zato je lahko upravičeno, da se koeficient resnosti kršitve ne povečuje linearno glede na število zadevnih primerov.

161. Italiji je vsekakor mogoče šteti v dobro, da obravnavani postopek – v nasprotju s tožbenim predlogom Komisije – ne zadeva več obratovanja nezakonitih odlagališč odpadkov, ampak le še njihovo sanacijo in pridobitev ponovnega dovoljenja za še obratujoča odlagališča v skladu z direktivo o odlagališčih. Na obeh področjih je mogoče glede na sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250), iztek roka iz obrazloženega mnenja in vložitev tožbe razpoznati pomemben napredek. Iz tega je mogoče sklepati, da potreba po tem, da se pritisk na Italijo poveča z denarno kaznijo, ni preveč velika.

162. Zato menim, da je smiselno, da se koeficient resnosti kršitve 8, ki ga je predlagala Komisija, občutno zniža, namreč na 5.

163. Če se pavšalna osnova 650 EUR pomnoži s faktorjem plačilne zmožnosti „n“, ki je 16,57, koeficientom resnosti kršitve 5 in koeficientom trajanja kršitve 3, dnevna denarna kazen znaša 161 557,50 EUR.

164. Da bi se olajšalo postopno zniževanje denarne kazni ob upoštevanju teže, ki odpade na posamezne delne kršitve, predlagam, da se ta znesek zaokroži na 158.200 EUR. Ta znesek je deljiv s ponderirano vsoto posameznih kršitev, namreč z 226. [92] Takoj, ko je zaprto nezakonito odlagališče, na katerem so nevarni odpadki, sanirano, se ta znesek lahko zniža za 2 100 EUR, po zaključku sanacije vsakega

86 — V zvezi s to možnostjo glej sodbo Komisija/Francija (C-177/04, EU:C:2006:173, točka 71).

87 — Sodbe Komisija/Grčija (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356, točka 94); Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točka 77); Komisija/Irska (C-279/11, EU:C:2012:834, točka 72) in Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, točka 56).

88 — Sodba Komisija/Irska (C-374/11, EU:C:2012:827, točka 38).

89 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Komisija/Grčija (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, točka 101).

90 — Namesto dnevne denarne kazni v višini 256 819,20 EUR, ki jo predlaga Komisija, bi bilo treba v primeru koeficienta resnosti kršitve 198 dnevno plačati znesek 6 356 275,20 EUR.

91 — Glej sodbo Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, predvsem točka 91).

92 — Glej točko 147 zgoraj.

nadaljnjega odlagališča za 700 EUR in po pridobitvi ponovnega dovoljenja za še obratujoče odlagališče v skladu z direktivo o odlagališčih za 1 400 EUR. Po popolni odpravi delnih kršitev zoper sodbo Komisija/Italija (EU:C:2007:250), preučenih v obravnavanem postopku, v skladu s tem ne bi bilo več treba plačevati denarne kazni.

165. Če bo Italija do izdaje sodbe odpravila nadaljnje delne kršitve, bi morala to neposredno dokazati Komisiji. Potem bi se denarna kazen v skladu z navedenimi merili neposredno znižala.

166. Zato je Italiji treba naložiti, naj Komisiji na račun „lastna sredstva Evropske unije“ plača dnevno denarno kazen v višini 158.200 EUR, dokler ne bo popolnoma izvršila sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Ta osnovni znesek se zniža za 2 100 EUR vsakič, ko Italija Komisiji dokaže sanacijo zaprtega nezakonitega odlagališča, ki vsebuje nevarne odpadke, za 700 EUR vsakič, ko dokaže sanacijo drugega odlagališča, in za 1 400 EUR, če dokaže pridobitev ponovnega dovoljenja za še obratujoče odlagališče v skladu z direktivo o odlagališčih.

b) Zadeva C-378/13, Komisija/Grčija

167. Grčija je do obravnave v razmerju do izteka roka iz dopolnjenega poziva k predložitvi pripomb sicer nekoliko napredovala. Kljub temu se še vedno uporablja 70 nezakonitih odlagališč, 223 zaprtih nezakonitih odlagališč pa je treba sanirati.

168. Zato je naložitev plačila denarne kazni Helenski republiki ustrezen finančni način, da je spodbujena k sprejetju potrebnih ukrepov za odpravo ugotovljene neizpolnitve obveznosti in da se zagotovi popolna izvršitev sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592). [93]

169. Kakor v primeru Italije je treba najprej določiti osnovni znesek, ki se znižuje glede na nadaljnje izvrševanje sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592) (glej točko (i)). Vendar pa priznanje popolne izvršitve odpira posebne probleme v zvezi z zaprtjem nezakonitih odlagališč (glej točko (ii)).

i) Osnovni znesek denarne kazni

170. Komisija navaja, da je treba znesek dnevne denarne kazni izračunati tako, da se pavšalna osnova denarne kazni, ki jo je predlagala in je enaka za vse države članice, in sicer 640 EUR na dan, pomnožena s koeficientom resnosti kršitve, ki je določen na 9 (na lestvici od 1 do 20), pomnoži s koeficientom trajanja kršitve, ki je v tem primeru 3 (na lestvici od 1 do 3), in s faktorjem „n“, ki odraža plačilno zmožnost Grčije in znaša 4,12. Znesek, pridobljen s to metodo, naj bi bil 71 193,60 EUR na dan.

171. Tudi v primeru Grčije pa je treba pri izračunu denarne kazni uporabiti posodobljene podatke, ki jih je Komisija navedla v sporočilu z dne 21. novembra 2013 [94]. [95] Iz tega sporočila izhaja, da pavšalna osnova znaša 650 EUR in da je faktor plačilne zmožnosti „n“ zaradi trajajoče gospodarske krize v Grčiji nekoliko nižji in znaša 3,87.

172. Kar zadeva koeficient trajanja kršitve, je do ugotovitve o neizpolnitvi obveznosti Grčije prišlo še dve leti prej kot v primeru Italije. Toda v primerjavi z Italijo je pri Grčiji treba upoštevati, da obveznosti prava Unije, ki zadevajo zakonodajo o odpadkih, za to državo članico niso postale zavezujoče že leta 1977, ampak šele z njenim pristopom, to je 1. januarja 1981. Zato je tudi v primeru Grčije primerno, da se prevzame predlagani koeficient trajanja kršitve 3.

93 — Glej sodbe Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 45); Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 114) in Komisija/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, točka 45).

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

95 — Glej točko 151 zgoraj.

173. Pravni obseg kršitve, ugotovljen v sodbi Komisija/Grčija (EU:C:2005:592), je manjši od pravnega obsega kršitve, ki se je očitala Italiji. Sodišče ni ugotovilo kršitve direktive o nevarnih odpadkih niti kršitve direktive o odlagališčih. V nasprotju z Italijo pa se v Grčiji še vedno uporabljajo nezakonita odlagališča, ki z veliko verjetnostjo na novo in dodatno vplivajo na okolje in pomenijo tveganja za zdravje. Poleg tega je treba v Grčiji sanirati še skoraj 300 odlagališč, torej približno 50 % več kot v Italiji, čeprav je Grčija očitno manjša država članica. Zato je treba koeficient resnosti kršitve, ki ga je predlagala Komisija, sicer znižati, vendar le na 7,5.

174. Če se pavšalna osnova 650 EUR pomnoži s faktorjem plačilne zmožnosti „n“, ki je 3,87, koeficientom resnosti kršitve 7,5 in koeficientom trajanja kršitve 3, dnevna denarna kazen znaša 56 598,75 EUR.

175. Pri zniževanju denarne kazni je treba za vsako sanacijo in za vsako zaprtje uporabiti faktor 1. Vsota teh faktorjev pri 223 zaprtih odlagališčih, ki jih je treba sanirati, in 70 odlagališčih, ki jih je treba zapreti in sanirati, znaša 363. Zaradi poenostavitve je smiselno dnevno denarno kazen zaokrožiti na 54.450 EUR, ki se v primeru dokazila o zaprtju ali sanaciji nezakonitega odlagališča vsakič zniža za 150 EUR.

ii) Priznanje, da je odlagališče zaprto

176. Komisija pa pravilno poudarja, da pri zaprtju nezakonitih odlagališč obstaja tveganje, da bodo nadomeščena z novimi nenadzorovanimi odlagališči. To tveganje je treba pri zniževanju denarne kazni primerno upoštevati.

177. Predlog ravnanja, ki ga je Komisija predstavila v pisnem postopku, da se višina denarne kazni izračuna na podlagi števila nezakonitih odlagališč, to pomeni na podlagi že znanih nezakonitih odlagališč, ki se uporabljajo naprej, čemur se prištejejo nova nezakonita odlagališča, ki nadomeščajo zaprta odlagališča, je v praksi težko uresničljiv. Obstajala bi nevarnost, da bi se prikrila nezakonita nadomestna odlagališča. Prav na grških otokih poleg tega obstaja tveganje, da bi se odpadki nenadzorovano odlagali v morje, ne da bi se to pravočasno odkrilo.

178. Zato je učinkovitejši predlog Komisije, ki ga je podala na obravnavi, da se zaprtje nezakonitega odlagališča prizna le, če se hkrati dokaže, da obstajajo zadostne kapacitete za pravilno predelovanje ali odstranjevanje odpadkov in da se te tudi uporabljajo. Brez takih kapacitet se nastali odpadki namreč nujno nezakonito odlagajo.

iii) Vmesni sklep

179. Zato je Helenski republiki treba naložiti, naj Evropski komisiji na račun „lastna sredstva Evropske unije“ plača dnevno denarno kazen v višini 54.450 EUR, dokler ne bo popolnoma izvršila sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592). Ta osnovni znesek se zniža za 150 EUR vsakič, ko Grčija Komisiji dokaže zaprtje nezakonitega odlagališča ter obstoj in uporabo zadostnih kapacitet za pravilno predelovanje ali odstranjevanje odpadkov ali ko dokaže sanacijo zaprtega nezakonitega odlagališča.

2. Pavšalni znesek

180. V skladu z ustaljeno sodno prakso se lahko poleg denarne kazni naloži tudi plačilo pavšalnega zneska.[96] To mora v vsakem posameznem primeru temeljiti na upoštevanju vseh bistvenih elementov, ki se nanašajo na značilnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti in na ravnanje države članice, na katero se nanaša postopek, ki se je začel na podlagi člena 260 PDEU.[97] Navedena določba v zvezi s tem Sodišču podeljuje široko diskrecijsko pravico, da ugotovi, ali je tako sankcijo treba naložiti ali ne.[98]

181. Komisija predlaga, naj se za izračun pavšalnega zneska uporabi tak način, da se enotna pavšalna osnova v višini 210 EUR na dan pomnoži s koeficientom resnosti kršitve in faktorjem „n“, ki po znesku ustrezata vrednostim, predlaganim za izračun denarne kazni, in s številom dni, ki so potekli od prve sodbe.

a) Zadeva C-196/13, Komisija/Italija

182. Če se ti podatki posodobijo v skladu z mojim predlogom denarne kazni, ki jo je treba naložiti Italiji, tako da se v skladu z zadnjim sporočilom Komisije uporabi višja pavšalna osnova 220 EUR, faktor plačilne zmožnosti „n“, ki je 16,57, in koeficient resnosti kršitve 5, znaša osnovni znesek 18.227 EUR. Glede na dan predstavitve teh sklepnih predlogov, to je 2687 dni po razglasitvi sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250), iz tega izhaja pavšalni znesek v višini 48.975.949 EUR. Če bo sodba na primer razglašena štiri mesece po sklepnih predlogih, bi iz tega izhajalo, da je treba naložiti pavšalni znesek v višini 51.163.189 EUR.

183. Vprašanje je, ali je ta znesek primeren.

184. Poleg preudarkov, ki sem ji navedla v zvezi z denarno kaznijo, je treba pri določitvi pavšalnega zneska v skladu s sodno prakso namreč upoštevati tudi „ravnanje“ zadevne države članice.[99]

185. Če bi pod tem razumeli tudi uvid države članice, da je odgovorna za kršitev prava Unije, bi Italiji lahko nasprotovali z njeno kritiko sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Ta kritika se nanaša predvsem na uporabljene dokaze in na domnevno nenatančnost ugotovitev Sodišča.

186. Te trditve pa so logična posledica italijanskega pravnega pojmovanja. Načelo učinkovitega pravnega varstva, ki koristi tudi državam članicam, prepoveduje, da bi se sankcije zaostrile le zato, ker država članica zagovarja svoje pravno pojmovanje, čeprav se Sodišče z njim ne strinja. Drugače je morda v primeru, da se država članica sklicuje na očitno nesmiselne položaje in je njen namen zgolj oviranje postopka. Italijansko pravno pojmovanje pa je sprejemljivo, predvsem zato, ker sodba, ki jo je treba izvršiti, v nekaterih točkah potrebuje razlago.

96 — Sodbe Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točke od 80 do 86); Komisija/Grčija (C-369/07, EU:C:2009:428, točka 143) in Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 140).

97 — Sodbe Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točka 62); Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 141) in Komisija/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, točka 58).

98 — Sodbe Komisija/Španija (C-610/10, EU:C:2012:781, točka 141); Komisija/Irska (C-374/11, EU:C:2012:827, točka 47) in Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, točka 40).

99 — Glej napotitve/navedeno sodno prakso v opombi 97.

187. Na drugi strani pa je vsekakor treba upoštevati pomanjkljivosti v sodelovanju s Komisijo in Sodiščem.[100] V tem pogledu je predvsem pomembno, da je Italija šele v odgovoru na obrazloženo mnenje poskušala predložiti izčrpne informacije. Zato ni presenetljivo, da so bile te informacije deloma napačne in jih je bilo zato treba pogosto popravljati in dopolnjevati, tudi v postopku pred Sodiščem.[101]

188. Poleg tega je Sodišče v zvezi s tem poudarilo, da so ponavljajoče kršitve države članice na določenem področju kazalniki, da je za učinkovito preventivo poznejših podobnih kršitev prava Unije treba sprejeti odvračilni ukrep, kot je naložitev plačila pavšalnega zneska.[102] Sodišče pa je že v več kot 20 postopkih ugotovilo, da je Italija kršila zakonodajo o odpadkih.[103]

189. Zato menim, da je primerno, da se pavšalni znesek v obravnavanem primeru zviša za približno 9 milijonov EUR in določi na 60 milijonov EUR.

b) Zadeva C-378/13, Komisija/Grčija

190. V primeru Grčije je treba pavšalno osnovo 220 EUR pomnožiti s faktorjem plačilne zmožnosti „n“, ki je 3,87, in koeficientom resnosti kršitve 7,5. Dnevni znesek tako znaša 6 385,50 EUR. Če se ta pomnoži s 3258 dnevi od izdaje sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592), bo na datum predstavitve teh sklepnih predlogov pavšalni znesek znašal 20.803.959 EUR. Če bi bila sodba razglašena štiri mesece pozneje, bi se ta znesek zvišal na 21.570.219 EUR.

191. Kar zadeva sodelovanje s Komisijo, ravnanju Grčije ni mogoče ničesar očitati. Upoštevati pa je treba, da je bilo tudi v primeru Grčije že večkrat ugotovljeno, da je kršila zakonodajo o odpadkih. Poudariti je predvsem treba prvo naložitev plačila denarne kazni zaradi nezakonitega odlagališča Kouroupitos na Kreti.[104]

192. Zato predlagam, naj se Grčiji naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 22 milijonov EUR.

VI – Stroški

193. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

194. Komisija je v zadevi C-196/13 predlagala, naj se ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti, ta pa s svojimi predlogi pretežno ni uspela. V delu, v katerem je uspela, v predhodnem postopku deloma ni predložila vseh potrebnih informacij. Zato ji je treba naložiti plačilo vseh stroškov.[105]

195. To, da mora Grčija nositi stroške postopka v zadevi C-378/13, izhaja iz tega, da ta država članica v celoti ni uspela s svojimi predlogi.

100 — Sodba Komisija/Grčija (C-407/09, EU:C:2011:196, točka 33).

101 — Glej točko 47 zgoraj.

102 — Sodbe Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točka 69); Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 90); Komisija/Irska (C-279/11, EU:C:2012:834, točka 70) in Komisija/Španija (C-184/11, EU:C:2014:316, točka 78).

103 — Prva sodba Komisija/Italija (od 30/81 do 34/81, EU:C:1981:317) se je nanašala na to, da Italija ni prenesla različnih direktiv s področja zakonodaje o odpadkih v nacionalno zakonodajo, zadnja sodba Komisija/Italija (C-297/08, EU:C:2010:115) pa na občutne pomanjkljivosti pri ravnanju z odpadki v Kampanji.

104 — Sodba Komisija/Grčija (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356).

105 — Glej sodbi Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, točka 87) in Komisija/Španija (C-151/12, EU:C:2013:690, točka 57).

VII – Predlog

196. Zato Sodišču predlagam, naj v zadevi C-196/13, Komisija/Italija, odloči tako:

1. Italijanska republika s tem, da do 30. septembra 2009, ko se je iztekel rok Evropske komisije iz obrazloženega mnenja, ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250), ni izpolnila obveznosti iz členov 4, 8 in 9 Direktive 75/442/EGS o odpadkih, kakor je bila spremenjena z Direktivo 91/156/EGS, člena 2(1) Direktive 91/689/EGS o nevarnih odpadkih, člena 14 Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih in člena 260(1) PDEU.

2. Italijanski republiki se naloži, naj Evropski komisiji na račun „lastna sredstva Evropske unije“ plača dnevno denarno kazen v višini 158.200 EUR, dokler ne bo popolnoma izvršila sodbe Komisija/Italija (EU:C:2007:250). Ta osnovni znesek se zniža za 2 100 EUR vsakič, ko Italija Komisiji dokaže sanacijo zaprtega nezakonitega odlagališča, ki vsebuje nevarne odpadke, za 700 EUR vsakič, ko dokaže sanacijo drugega odlagališča, in za 1 400 EUR, če dokaže pridobitev ponovnega dovoljenja za še obratujoče odlagališče v skladu z Direktivo 1999/31/ES.

3. Italijanski republiki se naloži, naj Evropski komisiji na račun „lastna sredstva Evropske unije“ plača pavšalni znesek v višini 60 milijonov EUR.

4. Tožba se v preostalem zavrne.

5. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov postopka.

197. Sodišču predlagam, naj v zadevi C-378/13, Komisija/Grčija, odloči tako:

1. Helenska republika s tem, da do 29. decembra 2010, ko se je iztekel rok Evropske komisije iz dopolnjenega poziva k predložitvi pripomb, ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Grčija (C-502/03, EU:C:2005:592), ni izpolnila obveznosti iz členov 4, 8 in 9 Direktive 75/442/EGS o odpadkih, kakor je bila spremenjena z Direktivo 91/156/EGS, in člena 260(1) PDEU.

2. Helenski republiki se naloži, naj Evropski komisiji na račun „lastna sredstva Evropske unije“ plača dnevno denarno kazen v višini 54.450 EUR, dokler ne bo popolnoma izvršila sodbe Komisija/Grčija (EU:C:2005:592). Ta osnovni znesek se zniža za 150 EUR vsakič, ko ta država članica Komisiji dokaže zaprtje nezakonitega odlagališča ter obstoj in uporabo zadostnih kapacitet za pravilno predelovanje ali odstranjevanje odpadkov ali ko dokaže sanacijo zaprtega nezakonitega odlagališča.

3. Helenski republiki se naloži, naj Evropski komisiji na račun „lastna sredstva Evropske unije“ plača pavšalni znesek v višini 22 milijonov EUR.

4. Helenski republiki se naloži plačilo stroškov postopka.