Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 4 septembrie 2014[1]

Cauza C-196/13

Comisia Europeană
împotriva
Republicii Italieneşi
Cauza C-378/13
Comisia Europeană
împotriva

Republicii Elene

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Articolul 260 TFUE — Neexecutarea hotărârilor Curții — Hotărârea Comisia/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250) și Hotărârea Comisia/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592) — Legislația privind deșeurile — Depozite ilegale de deșeuri — Închidere — Remediere — Obținerea unei noi autorizații potrivit Directivei 99/31/CE — Sancțiuni pecuniare — Impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu și a unei sume forfetare — Reducerea penalității cu titlu cominatoriu în cazul executării parțiale”

Cuprins

I – Introducere 3

II – Cadrul juridic 4

A – Vechea Directivă privind deșeurile 4

B – Directiva privind deșeurile periculoase 5

C – Noua Directivă privind deșeurile 5

D – Directiva privind depozitele de deșeuri 6

III – Procedura precontencioasă în cele două cauze 6

A – Cu privire la cauza Comisia/Italia (C-196/13) 6

B – Cu privire la cauza Comisia/Grecia (C-378/13) 7

1 — Limba originală: germana.

IV – Concluziile părților 7

V – Apreciere juridică 9

A – Observații preliminare 9

1. Cu privire la menținerea obligației de executare 9

2. Cu privire la momentul relevant pentru aprecierea executării 10

B – Cu privire la procedura împotriva Italiei 10

1. Cu privire la admisibilitate 10

2. Cu privire la executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) 11

a) Cu privire la utilizarea depozitelor ilegale 11

i) Cu privire la numărul de depozite utilizate în continuare 12

ii) Cu privire la instituirea unor reglementări și a unor controale suplimentare .. 12

b) Cu privire la remedierea depozitelor ilegale 13

i) Cu privire la obligația de remediere în general 13

ii) Cu privire la articolul 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase 15

iii) Cu privire la depozitele vizate 15

c) Cu privire la emiterea unor noi autorizații pentru depozitele de deșeuri în funcțiune, în conformitate cu Directiva privind depozitele 18

d) Concluzie intermediară 19

C – Cu privire la procedura împotriva Greciei 19

D – Cu privire la sancțiunile pecuniare 20

1. Cu privire la penalitățile cu titlu cominatoriu 20

a) Cu privire la cauza C-196/13, Comisia/Italia 21

i) Cu privire la persistența încălcărilor 21

– Cu privire la cazurile necontestate 21

– Cu privire la cele două cazuri în litigiu 21

– Concluzie intermediară 24

ii) Cu privire la forma penalității cu titlu cominatoriu - cuantum fix sau degresiv? 24

iii) Cu privire la cuantumul de bază 26

b) Cu privire la cauza C-378/13, Comisia/Grecia 28

i) Cu privire la cuantumul de bază al penalității cu titlu cominatoriu 29

ii) Cu privire la recunoașterea închiderii depozitelor 30

iii) Concluzie intermediară 30

2. Cu privire la suma forfetară 30

a) Cu privire la cauza C-196/13, Comisia/Italia 31

b) Cu privire la cauza C-378/13, Comisia/Grecia 32

VI – Cheltuieli de judecată 32

VII – Concluzie 32

I – **Introducere**

1. Uneori, în cadrul aplicării legislației Uniunii privind deșeurile apar dificultăți. Astfel de dificultăți se află la baza prezentelor proceduri. Într-adevăr, ca urmare a unui număr mare de depozite ilegale de deșeuri, Comisia a formulat împotriva Greciei și a Italiei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, care au determinat pronunțarea Hotărârilor Comisia/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592) și Comisia/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250). În continuare, Comisia sesizează din nou Curtea întrucât, în opinia sa, cele două hotărâri nu au fost încă executate integral. În cadrul prezentelor concluzii, vom trata cele două cauze împreună, întrucât, în parte, acestea pun în discuție aceleași chestiuni.

2. Cauzele se referă la utilizarea unor depozite de deșeuri ilegale, precum și la aspectul că depozitele ilegale închise nu au fost remediate. În cadrul procedurii referitoare la Italia se adaugă aspectul că unele depozite conțin deșeuri periculoase, care nu au fost identificate și înregistrate, precum și aspectul că unele depozite nu dețin o nouă autorizație în conformitate cu Directiva privind depozitele de deșeuri [2].

3. O primă problemă o constituie dreptul aplicabil. Posibilitatea sau obligația executării celor două hotărâri pronunțate în anii 2005 și 2007 există în pofida faptului că între timp s-a modificat situația de drept?

2 — Directiva 1999/31/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri (JO L 182, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 94), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003 (JO L 284, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 215).

4. Astfel, neîndeplinirile constatate ale obligațiilor se referă la vechea Directivă privind deșeurile [3], iar în cazul Italiei și la Directiva privind deșeurile periculoase [4] și la Directiva privind depozitele de deșeuri. Între timp, vechea Directivă privind deșeurile a fost abrogată și înlocuită printr-o versiune consolidată, fără modificarea textului [5]. Ulterior, Uniunea a adoptat noua Directivă privind deșeurile [6], care a abrogat și a înlocuit versiunea codificată a Directivei privind deșeurile și Directiva privind deșeurile periculoase. Așadar, trebuie să se analizeze în ce măsură neîndeplinirile inițiale ale obligațiilor mai impun în prezent adoptarea unor măsuri.

5. În plus, în special în cauza referitoare la Italia, se ridică problema privind obiectul primei hotărâri și, astfel, privind întinderea obligației de executare. Astfel, Curtea a constatat o neîndeplinire a obligațiilor generală și persistentă [7], însă nu a indicat în mod clar care sunt cazurile care fac obiectul sancționării. Prin urmare, trebuie să se clarifice dacă și cum trebuie executată o astfel de hotărâre în conformitate cu articolul 260 TFUE.

6. Alte probleme se referă la eventuala impunere a unei penalități cu titlu cominatoriu și/sau a unei sume forfetare. Având în vedere că ambele cauze cuprind un număr mare de cazuri individuale, trebuie să se analizeze în ce măsură calculul trebuie să țină seama de aceste cazuri individuale și ce efecte va avea o eventuală executare a hotărârilor în privința unei părți dintre aceste cazuri asupra cuantumului penalității cu titlu cominatoriu. În mod concret, se ridică problema dacă trebuie aplicate penalități cu titlu cominatoriu într-un cuantum degresiv, prin reducerea corespunzătoare a sumei scadente periodic, de îndată ce executarea hotărârilor înregistrează progrese suplimentare.

II – **Cadrul juridic**

A – *Vechea Directivă privind deșeurile*

7. Articolul 4 din vechea Directivă privind deșeurile prevede obligația de protecție a sănătății și a mediului în cadrul manipulării deșeurilor și de prevenire a depozitării ilegale a deșeurilor:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura că deșeurile se recuperează sau se elimină fără a periclita sănătatea oamenilor și fără a utiliza procese sau metode care ar putea fi dăunătoare pentru mediu […]

[…]

De asemenea, statele membre iau măsurile necesare pentru a interzice abandonarea, descărcarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor.” [traducere neoficială]

8. Articolul 8 din vechea Directivă privind deșeurile impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru a garanta că orice deținător de deșeuri fie se asigură că deșeurile respective sunt preluate de către o societate privată sau publică de colectare a deșeurilor sau de către o întreprindere care realizează operațiunile enumerate în anexa II A sau II B la această directivă, fie recuperează sau elimină deșeurile prin mijloace proprii în conformitate cu dispozițiile directivei respective.

3 — În cadrul primelor acțiuni, Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 (JO L 78, p. 32).

4 — Directiva 91/689/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind deșeurile periculoase (JO L 377, p. 20, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 91).

5 — Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile (JO L 114, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 45).

6 — Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO L 312, p. 3).

7 — Hotărârea Comisia/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, punctul 45.

9. Articolul 9 alineatul (1) din vechea Directivă privind deșeurile prevede că, în scopul punerii în aplicare, printre altele, a articolului 4 din această directivă, orice unitate sau întreprindere care realizează operațiuni de eliminare a deșeurilor trebuie să obțină o autorizație de la autoritatea competentă responsabilă de punerea în aplicare a dispozițiilor directivei respective.

B – *Directiva privind deșeurile periculoase*

10. Articolul 2 din Directiva privind deșeurile periculoase prevede principalele obligații la eliminarea acestor deșeuri:

„(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru a dispune ca pe fiecare loc unde descărcarea de deșeuri periculoase are loc, deșeurile să fie înregistrate și identificate.

[…]”

C – *Noua Directivă privind deșeurile*

11. Potrivit articolului 41 din noua Directivă privind deșeurile, Directiva privind deșeurile și Directiva privind deșeurile periculoase au fost abrogate începând cu 12 decembrie 2010. Dispoziția menționată prevede:

„Trimiterile la directivele abrogate se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă și se citesc în conformitate cu tabelul de corespondență din anexa V.”

12. Articolele 4, 8 și 9 din vechea Directivă privind deșeurile au fost înlocuite fără modificări substanțiale prin articolul 13, articolul 36 alineatul (1), articolul 15 alineatul (1), precum și articolul 23 alineatele (1) și (2) din noua Directivă privind deșeurile.

13. Echivalentul funcțional al articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase îl reprezintă articolul 35 alineatele (1) și (2) din noua Directivă privind deșeurile:

„(1) Unitățile și întreprinderile prevăzute la articolul 23 alineatul (1) [unități și întreprinderi care intenționează să desfășoare operațiuni de tratare a deșeurilor], producătorii de deșeuri periculoase și unitățile și întreprinderile specializate în colectarea și transportul de deșeuri periculoase sau care acționează în calitate de agenți sau brokeri de deșeuri periculoase țin o evidență cronologică a cantității, naturii și originii deșeurilor și, dacă este cazul, a destinației, a frecvenței colectării, a mijlocului de transport și a metodei de tratare prevăzute pentru deșeuri și, la cerere, pun aceste informații la dispoziția autorităților competente.

(2) În cazul deșeurilor periculoase, evidența se păstrează timp de cel puțin trei ani, cu excepția unităților și întreprinderilor de transport de deșeuri periculoase, care trebuie să țină o evidență timp de cel puțin 12 luni.

La cererea autorităților competente sau a unui deținător anterior, sunt furnizate documentele justificative conform cărora operațiunile de gestionare au fost efectuate.”

D – *Directiva privind depozitele de deșeuri*

14. Articolul 14 literele (a)-(c) din Directiva privind depozitele de deșeuri reglementează tranziția depozitelor care funcționau deja către noul cadru de reglementare al directivei:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru ca depozitele de deșeuri autorizate sau care funcționau deja la data punerii în aplicare a prezentei directive să nu poată continua să își desfășoare activitatea fără a trece prin etapele enumerate mai jos […]:

(a) într-o perioadă de un an de la data stabilită la articolul 18 alineatul (1) [adică până cel târziu la 16 iulie 2002], operatorul unui depozit de deșeuri elaborează și prezintă autorităților competente spre aprobare un plan de amenajare a spațiului care să includă detaliile enumerate la articolul 8 și măsurile de remediere pe care operatorul le consideră necesare pentru a îndeplini condițiile stabilite de prezenta directivă, cu excepția condițiilor stabilite în anexa I punctul 1;

(b) în urma prezentării planului de amenajare a spațiului, autoritățile competente iau o decizie definitivă prin care stabilesc dacă operațiile de exploatare mai pot continua pe baza respectivului plan de amenajare și a prezentei directive. Statele membre iau măsurile necesare pentru a închide cât mai repede posibil, în conformitate cu articolul 7 litera (g) și cu articolul 13, acele depozite de deșeuri care, în conformitate cu articolul 8, nu au obținut o autorizație care să le permită să funcționeze în continuare;

(c) pe baza planului de amenajare aprobat, autoritățile competente autorizează lucrările necesare și stabilesc o perioadă temporară pentru finalizarea planului. Toate depozitele de deșeuri existente trebuie să îndeplinească cerințele stabilite în prezenta directivă, cu excepția cerințelor stabilite în anexa I punctul 1, în termen de maximum opt ani de la data stabilită la articolul 18 alineatul (1).”

15. Potrivit articolului 18 alineatul (1) din Directiva privind depozitele de deșeuri, statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma directivei în termen de maximum doi ani de la data intrării în vigoare a acesteia (adică până cel târziu la 16 iulie 2002) și informează de îndată Comisia cu privire la aceasta.

III – **Procedura precontencioasă în cele două cauze**

16. Prezentele concluzii privesc două acțiuni formulate împotriva Italiei și a Greciei, în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, care se referă la executarea a două hotărâri anterioare ale Curții, pronunțate în temeiul articolului 258 TFUE, privind încălcarea legislației Uniunii în materia deșeurilor.

A – *Cu privire la cauza Comisia/Italia (C-196/13)*

17. La 26 aprilie 2007, în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Curtea a constatat că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4, 8 și 9 din vechea Directivă privind deșeurile, al articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase și al articolului 14 literele (a)-(c) din Directiva privind depozitele de deșeuri, deoarece nu a luat toate măsurile necesare:

— pentru a garanta că deșeurile se recuperează sau se elimină fără a periclita sănătatea oamenilor și fără a utiliza procese sau metode care ar putea fi dăunătoare pentru mediu și pentru a interzice abandonarea, descărcarea și eliminarea necontrolată a deșeurilor;

— pentru ca orice deținător de deșeuri să asigure preluarea acestora de către o societate publică sau privată de colectare a deșeurilor sau de către o întreprindere care realizează operațiuni de eliminare sau de recuperare ori să asigure recuperarea sau eliminarea deșeurilor prin mijloace proprii, în conformitate cu dispozițiile Directivei privind deșeurile;

— pentru ca toate unitățile sau întreprinderile care efectuează operațiuni de eliminare să fie obligate să obțină o autorizație de la autoritatea competentă;

— pentru ca, la fiecare depozit de deșeuri sau în fiecare amplasament unde are loc descărcarea de deșeuri periculoase, aceste deșeuri să fie înregistrate și identificate și

— pentru ca, în privința depozitelor de deșeuri autorizate sau care funcționau deja la 16 iulie 2001, operatorul unui depozit de deșeuri să elaboreze și să prezinte autorităților competente spre aprobare, înainte de 16 iulie 2002, un plan de amenajare a spațiului care să includă informații privind condițiile de autorizare, precum și măsurile de remediere pe care operatorul le consideră necesare și pentru ca, în urma prezentării planului de amenajare a spațiului, autoritatea competentă să ia o decizie definitivă privind continuarea operațiunilor de exploatare, procedând, cât mai repede posibil, la închiderea acelor depozite de deșeuri care nu au obținut autorizația de a-și continua operațiunile sau autorizând lucrările necesare și stabilind o perioadă tranzitorie pentru finalizarea planului.

18. După primele contacte, la 1 februarie 2008, Comisia a pus în întârziere Italia să prezinte observații cu privire la executarea hotărârii. În continuarea corespondenței purtate ulterior, la 26 iunie 2009, Comisia a comunicat Italiei un aviz motivat. Astfel, Comisia a prelungit termenul prevăzut pentru executarea hotărârii până la 30 septembrie 2009. Italia a continuat să transmită comunicări, care însă nu au fost satisfăcătoare pentru Comisie. Astfel, la 16 aprilie 2013, aceasta a introdus o acțiune în cauza C-196/13.

B – *Cu privire la cauza Comisia/Grecia (C-378/13)*

19. La 6 octombrie 2005, în Hotărârea Comisia/Grecia (EU:C:2005:592), Curtea a constatat că, prin neadoptarea măsurilor necesare pentru a asigura respectarea articolelor 4, 8 și 9 din Directiva privind deșeurile, Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.

20. Comisia și Grecia au avut consultări intense cu privire la executarea acestei hotărâri. Prin scrisoarea de punere în întârziere complementară din 29 octombrie 2010, Comisia a solicitat Greciei să prezinte observații și a stabilit un ultim termen de două luni pentru executarea hotărârii. Având în vedere că informațiile ulterioare transmise de Grecia nu au fost satisfăcătoare pentru Comisie, la 2 iulie 2013, aceasta a introdus acțiunea în cauza C-378/13.

IV – **Concluziile părților**

21. În cauza C-196/13, Comisia solicită:

1) declararea faptului că, prin neadoptarea tuturor măsurilor necesare pentru a respecta Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), în care s-a declarat că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4, 8 și 9 din Directiva privind deșeurile, al articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase și al articolului 14 literele (a)-(c) din Directiva privind depozitele de deșeuri, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE;

2) obligarea Republicii Italiene la plata către Comisie a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 256 819,20 euro pe zi de întârziere în executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), începând din ziua pronunțării hotărârii în prezenta cauză și până în ziua în care Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) va fi executată;

3) obligarea Republicii Italiene la plata către Comisie a unei sume forfetare al cărei cuantum rezultă din înmulțirea unui cuantum zilnic de 28 089,60 euro cu numărul zilelor de continuare a neîndeplinirii obligațiilor, începând cu ziua pronunțării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) până la data la care va fi pronunțată hotărârea în prezenta cauză;

4) obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

22. Republica Italiană solicită să se constate că acțiunea este inadmisibilă, că este eronată, că, în orice caz, este neîntemeiată și să se dispună măsurile consecutive necesare cu privire la plata cheltuielilor de judecată.

23. În cauza C-378/13, Comisia solicită:

1) constatarea faptului că, prin neadoptarea măsurilor necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592), Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE;

2) obligarea Republicii Elene la plata către Comisie a penalității cu titlu cominatoriu în cuantum de 71 193,60 euro pentru fiecare zi de întârziere în executarea Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592), de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză și până la data executării Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592);

3) obligarea Republicii Elene la plata către Comisie a unei sume forfetare zilnice de 7 786,80 euro, de la data pronunțării Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592) și până la data executării hotărârii în prezenta cauză sau până la executarea Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592), în cazul în care executarea ar avea loc la o dată anterioară;

4) obligarea Republicii Elene la plata cheltuielilor de judecată.

24. Republica Elenă solicită:

1) respingerea în totalitate a acțiunii Comisiei;

2) cu titlu subsidiar, respingerea cererilor de impunere, pe zi de întârziere, a unei penalități cu titlu cominatoriu și a unei sume forfetare;

3) cu titlu subsidiar, limitarea penalităților cu titlu cominatoriu solicitate de Comisie la un nivel minim absolut, luând în considerare executarea Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592) și plafonarea sumei forfetare la nivelul minim prevăzut pentru Grecia, și anume la 2 181 000 de euro;

4) obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

25. Părțile au participat la procedura scrisă, iar la 3 iunie 2014 acestea au participat la procedura orală.

V – **Apreciere juridică**

26. Înainte de a verifica dacă Italia (a se vedea punctul B) și Grecia (a se vedea punctul C) au executat cele două hotărâri, vom prezenta câteva observații preliminare care sunt de interes în cadrul ambelor proceduri (a se vedea punctul A). În final, vom analiza sancțiunile pecuniare (a se vedea punctul D).

A – *Observații preliminare*

27. În primul rând, trebuie analizat criteriul potrivit căruia se menține obligația executării hotărârilor în litigiu (a se vedea punctul 1), iar în continuare vom clarifica modul în care se determină momentul relevant pentru îndeplinirea obligației de executare (a se vedea punctul 2).

1. Cu privire la menținerea obligației de executare

28. Trebuie să se clarifice, în primul rând, în ce măsură se menține obligația executării celor două hotărâri. Dispozițiile relevante din Directiva privind depozitele de deșeuri sunt aplicabile în continuare, însă vechea Directivă privind deșeurile și Directiva privind deșeurile periculoase au fost abrogate între timp și înlocuite prin noua Directivă privind deșeurile.

29. Obligația de executare a hotărârilor nu poate însă depăși cadrul aplicabilității obligațiilor legale a căror neîndeplinire a fost constatată de către Curte. În caz contrar, în unele condiții, obligația de executare a unei hotărâri ar putea determina o încălcare suplimentară a dreptului Uniunii. Ilustrative în acest sens sunt cele două Hotărâri Comisia/Suedia [8] privind păstrarea datelor. Având în vedere constatarea că Directiva 2006/24 [9] este nevalidă [10], menținerea obligației de executare a acesteia ar încălca probabil articolul 15 din Directiva 2002/58 [11], precum și articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii.

30. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri conform articolului 258 TFUE, Comisia poate solicita constatarea unei neîndepliniri a obligațiilor cuprinse în versiunea inițială a unui act comunitar modificat sau abrogat ulterior care au fost menținute prin noi dispoziții [12]. Această soluție este pertinentă, întrucât, de regulă, se presupune că, în pofida reformării anumitor directive, legiuitorul Uniunii nu ar dori să îngreuneze punerea în aplicare a obligațiilor care rămân neschimbate. Astfel, asemenea modificări pur formale ale dreptului Uniunii nu aduc atingere obiectivelor concrete ale directivelor respective care, potrivit articolului 288 alineatul (3) TFUE, sunt obligatorii pentru statele membre. Această soluție se aplică cu atât mai mult cu cât, în noile acte juridice, legiuitorul Uniunii introduce dispoziții potrivit cărora trimiterile la directivele abrogate se interpretează ca trimiteri la noua directivă și anexează chiar tabele de corespondență. Tocmai acesta este problema care se pune în cazul noilor directive în domeniul legislației deșeurilor [13].

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

9 — Directiva 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE (JO L 105, p. 54, Ediție specială, 13/vol. 53, p. 51).

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

11 — Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (JO L 201, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 36, p. 63), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 11, rectificare în JO 2013, L 241, p. 9).

12 — Hotărârile Comisia/Italia (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, punctul 36, cu referire la legislația privind deșeurile), Comisia/Franța (C-492/08, EU:C:2010:348, punctul 31) și Comisia/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855, punctul 37).

13 — A se vedea articolul 20 din versiunea consolidată a Directivei privind deșeurile și articolul 41 din noua Directivă privind deșeurile.

31. În mod corespunzător, Curtea a constatat deja că, în timpul procedurii precontencioase a unei acțiuni formulate potrivit articolului 258 TFUE, abrogarea vechii Directive privind deșeurile prin versiunea codificată a Directivei privind deșeurile nu a influențat procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Astfel, directiva mai recentă care a codificat Directiva privind deșeurile pentru mai multă claritate și eficiență reia dispozițiile relevante din directiva anterioară [14].

32. În mod implicit, Curtea și-a întemeiat pe aceeași idee o altă hotărâre pronunțată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE. Cauza privind fosele septice din Irlanda [15] s-a referit de asemenea la aplicarea dispozițiilor 4 și 8 din vechea Directivă privind deșeurile, care, la momentul primei hotărâri, fusese înlocuită deja prin versiunea codificată a Directivei privind deșeurile. Anterior formulării acțiunii în temeiul articolului 260, noua Directivă privind deșeurile înlocuise deja versiunea consolidată. Cu toate acestea, în lipsa unor discuții ulterioare privind dreptul aplicabil, Curtea a hotărât obligarea la plata unei penalități cu titlu cominatoriu și a unei sume forfetare.

33. Astfel, și în prezenta cauză, obligațiile anterioare prevăzute în legislația privind deșeurile pot fi puse în aplicare în continuare, în măsura în care sunt menținute potrivit dispozițiilor aplicabile. Acest aspect trebuie verificat în detaliu.

2. Cu privire la momentul relevant pentru aprecierea executării

34. În cadrul verificării executării unei hotărâri, data de referință pentru a aprecia existența unei neîndepliniri a obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE este cea la care expiră termenul stabilit în scrisoarea de punere în întârziere a statului membru emisă în temeiul acestei dispoziții [16]. Cu toate acestea, atunci când procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a fost inițiată în temeiul articolului 228 alineatul (2) CE și un aviz motivat a fost emis înaintea datei de intrare în vigoare a Tratatului de la Lisabona, și anume 1 decembrie 2009, data de referință pentru a aprecia existența unei neîndepliniri a obligațiilor este data expirării termenului stabilit în acest aviz motivat [17].

B – *Cu privire la procedura împotriva Italiei*

1. Cu privire la admisibilitate

35. În opinia Italiei, acțiunea nu ar fi admisibilă, întrucât Comisia nu ar fi emis un aviz motivat complementar. Or, un aviz complementar ar fi fost necesar numai atunci când Comisia ar fi extins obiectul litigiului în raport cu avizul motivat emis inițial [18]. O astfel de extindere nu este însă evidentă. În schimb, în măsura în care acțiunea coincide cu avizul motivat emis, nu este necesar un aviz complementar. Prin urmare, acest argument invocat de Italia trebuie respins.

36. În continuare, Italia susține că scrisoarea directorului general al Direcției Generale Mediu din 14 iunie 2011 ar fi justificat încrederea legitimă într-o altă demarcare a obiectului procedurii.

14 — Hotărârea Comisia/Grecia (C-286/08, EU:C:2009:543, punctul 8).

15 — Hotărârea Comisia/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827).

16 — Hotărârile Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 67) și Comisia/Republica Cehă (C-241/11, EU:C:2013:423, punctul 23).

17 — Hotărârea Comisia/Spania (C-184/11, EU:C:2014:316, punctul 36).

18 — A se vedea Hotărârile Comisia/Germania (C-191/95, EU:C:1998:441, punctul 55), Comisia/Spania (C-186/06, EU:C:2007:813, punctul 15) și Comisia/Regatul Unit (C-530/11, EU:C:2014:67, punctul 39).

37. Încălcarea principiului încrederii legitime presupune că administrația a oferit asigurări precise [19]. Constituie asigurări de natură să dea naștere unor asemenea așteptări, indiferent de forma în care sunt comunicate, informații precise, necondiționate, concordante și emise de surse autorizate și de încredere [20].

38. Cu toate acestea, Italia nu a prezentat ce asigurări precise ar trebui deduse din această scrisoare. Prin urmare, și această obiecție trebuie respinsă.

2. Cu privire la executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250)

39. În cazul Italiei, Comisia a transmis un aviz motivat referitor la executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Comisia a prelungit termenul stabilit în cadrul acestui aviz până la 30 septembrie 2009. Astfel, trebuie să se verifice mai întâi dacă la momentul respectiv Italia luase măsurile necesare pentru executarea hotărârii.

40. În hotărârea menționată, Curtea a constatat încălcarea articolelor 4, 8 și 9 din vechea Directivă privind deșeurile, a articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase și a articolului 14 literele (a)-(c) din Directiva privind depozitele de deșeuri.

41. La expirarea termenului prelungit prevăzut în avizul motivat, 30 septembrie 2009, vechea Directivă privind deșeurile fusese înlocuită cu versiunea consolidată a Directivei privind deșeurile, însă termenul pentru punerea în aplicare a noii Directive privind deșeurile nu expirase încă. Întrucât în versiunea consolidată conținutul nu a fost modificat, la 30 septembrie 2009 se menținea obligația Italiei de executare a hotărârii.

42. Dispozitivul Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) nu oferă informații cu privire la obligațiile impuse de executarea acesteia, întrucât se limitează la redarea dispozițiilor încălcate. Cu toate acestea, dispozitivul poate fi interpretat în lumina motivelor pe care se întemeiază hotărârea [21]. Potrivit acestora, se pot identifica trei tipuri de încălcări, și anume:

— utilizarea unor depozite de deșeuri ilegale, în parte prin descărcarea de deșeuri periculoase;

— neefectuarea remedierii depozitelor ilegale de deșeuri, care, în parte, ar conține deșeuri periculoase;

— lipsa unei noi autorizații pentru depozitele de deșeuri în funcțiune, în conformitate cu Directiva privind deșeurile.

a) Cu privire la utilizarea depozitelor ilegale

43. Comisia invocă utilizarea depozitelor ilegale și faptul că Italia ar trebui să introducă norme și controale suplimentare pentru a evita astfel de situații în viitor.

44. La punctele 39, 42 și 43 din Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Curtea a constatat că prin utilizarea depozitelor de deșeuri care nu corespund cerințelor cuprinse în aceste dispoziții au fost încălcate articolele 4 și 9 din vechea Directivă privind deșeurile, precum și articolul 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase. Potrivit acestor constatări, pe întreg teritoriul italian exista un

19 — Hotărârile Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:416, punctul 147), Masdar (UK)/Comisia (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punctul 81) și Kahla/Thüringen Porzellan/Comisia (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punctul 63).

20 — Hotărârile Kahla/Thüringen Porzellan/Comisia (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punctul 63) și AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 72).

21 — Hotărârile Bosch (135/77, EU:C:1978:75, punctul 4), Comisia/Luxemburg (C-526/08, EU:C:2010:379, punctul 29) și Comisia/Germania (C-95/12, EU:C:2013:676, punctul 40).

număr considerabil de depozite ai căror operatori nu au asigurat recuperarea sau eliminarea deșeurilor într-un mod care să nu pericliteze sănătatea oamenilor și au utilizat procese sau metode care ar putea fi dăunătoare pentru mediu, precum și un număr important de spații de eliminare necontrolată a deșeurilor [22]. De asemenea, numeroase depozite de deșeuri funcționau fără să fi obținut autorizația de la autoritățile competente [23]. În sfârșit, Curtea a constatat că în Italia existau cel puțin 700 de depozite ilegale de deșeuri care conțin deșeuri periculoase, care nu erau supuse niciunei măsuri de control [24].

i) Cu privire la numărul de depozite utilizate în continuare

45. Inițial, Comisia a susținut că la expirarea termenului pe care l-a stabilit ar fi existat minimum 422 de depozite ilegale, însă, pe baza datelor din memoriul în apărare, în replică a limitat această obiecție la 37 de depozite a căror închidere nu ar fi fost expusă înainte de expirarea termenului. Pe baza datelor din memoriul în duplică, Comisia a criticat în final numai utilizarea a 2 depozite ilegale.

46. În acest sens, este vorba despre un depozit „sălbatic", Matera/Altamura-Sgarrone la limita între Apulia și Basilicata, și despre un fost depozit municipal, Reggio Calabria/Malderiti în Calabria.

47. Astfel, Italia prezentase aceste depozite deja în listele din memoriul în apărare [25], fără a indica un termen de închidere, și a menționat în acestea și măsurile de remediere. În memoriul în duplică [26], Italia a susținut însă că, pe baza unor verificări recente la fața locului, în zona presupusului depozit Matera/Altamura-Sgarrone nu s-ar fi găsit niciun depozit. În cazul presupusului depozit Reggio Calabria/Malderiti, Italia a comunicat de asemenea că în trecut se depozitaseră efectiv deșeuri care fuseseră eliminate deja de mai multă vreme.

48. Acest argument nu prezintă relevanță pentru a verifica dacă la expirarea termenului stabilit de Comisie mai erau utilizate depozite ilegale. În primul rând, aceste informații noi nu exclud faptul că depozitele mai erau utilizate în acel moment. În al doilea rând, Italia evită în mod expres să prezinte observații cu privire la aspectul dacă Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) era executată la acest moment [27]. Prin urmare, Italia nu a contestat nici utilizarea depozitelor la expirarea termenului.

49. Astfel, în cazul depozitelor Matera/Altamura-Sgarrone și Reggio Calabria/Malderiti, obiecția privind utilizarea ulterioară a depozitelor după expirarea termenului stabilit este întemeiată.

ii) Cu privire la instituirea unor reglementări și a unor controale suplimentare

50. Cu toate acestea, în acest context, Comisia critică și faptul că Italia nu ar fi consolidat suficient nici reglementările cu privire la împiedicarea depozitărilor ilegale și nici sistemul de supraveghere a deșeurilor, în pofida faptului că între timp autoritățile italiene anunțaseră reforme corespunzătoare pentru executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250).

51. În susținerea acestui argument se poate arăta că Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) a constatat o încălcare generală și persistentă a dispozițiilor legislației privind deșeurile [28]. Se poate presupune că o astfel de încălcare ar putea să fie soluționată prin măsuri generale legislative și sistematice. Acestea ar putea contribui la evitarea apariției unor noi depozite ilegale.

22 — Punctul 39.
23 — Punctul 42.
24 — Punctul 43.
25 — Anexa 2 la memoriul în apărare, punctele 34 și 74.
26 — Punctul 14.
27 — Punctul 8 din memoriul în apărare.
28 — Punctul 45.

52. Cu toate acestea, Curtea nu a constatat că încălcarea ar impune adoptarea unor asemenea măsuri. Nici Comisia nu prezintă argumente în acest sens.

53. Faptul că, probabil, autoritățile italiene au susținut la un moment dat că s-ar impune norme suplimentare și măsuri sistematice de control nu este suficient pentru a dovedi că asemenea măsuri sunt necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Această problemă se ridică cu atât mai mult cu cât, în prezenta cauză, Italia susține că aceste planuri nu ar fi avut drept scop îndeplinirea obligației de executare.

54. Dimpotrivă, nu se poate exclude că – după cum susține și Italia – aplicarea consecventă a normelor existente ar putea fi suficientă pentru a se evita în viitor descărcarea deșeurilor într-un număr mare de depozite ilegale. Un alt argument în favoarea acestei ipoteze este acela că în prezenta cauză nu s-a susținut că, între timp, ar fi fost constituite noi depozite ilegale.

55. În schimb, este cert că anumite cazuri izolate – probabil pe baza unor activități ilicite – nu vor putea fi evitate nici prin norme stricte și nici prin sisteme de supraveghere perfecționate. Acestea ar avea o altă natură în raport cu încălcarea generală și persistentă constatată în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250).

56. Astfel, această parte a acțiunii trebuie respinsă.

b) Cu privire la remedierea depozitelor ilegale

57. Cea de a doua încălcare imputată de Comisie se referă la faptul depozitele ilegale închise care conțin în parte deșeuri periculoase nu au fost remediate. Comisia susține că, la data expirării termenului stabilit, 422 de depozite nu fuseseră încă remediate.

58. Această obiecție ridică probleme dificile. În primul rând, trebuie să se clarifice dacă Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) întemeiază obligația de remediere a depozitelor ilegale închise [a se vedea punctul i)] și ce importanță are în acest context Directiva privind deșeurile periculoase [a se vedea punctul ii)]. În continuare, trebuie să se analizeze la ce depozite se referă obligația de executare a hotărârii [a se vedea punctul iii)].

i) Cu privire la obligația de remediere în general

59. Italia contestă aspectul că Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) impune în general remedierea depozitelor ilegale închise.

60. În această privință, trebuie să se admită că în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) nu se constată în mod expres, nici în dispozitiv, nici în motivare, că faptul că depozitele ilegale închise nu fuseseră remediate ar reprezenta o parte a încălcărilor constatate. Cu toate acestea, hotărârea evidențiază că, în argumentația sa, Comisia a criticat și faptul că nu fuseseră remediate depozitele ilegale [29]. Or, Curtea nu a respins acest motiv, ci a admis în totalitate acțiunea introdusă de Comisie.

61. În plus, potrivit punctului 41 din Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), referitor la încălcarea articolului 8 din Directiva privind deșeurile, s-a dovedit că autoritățile italiene nu au adoptat măsurile necesare pentru a garanta că deținătorii de deșeuri fie recuperează sau elimină deșeurile prin mijloace proprii, fie se asigură că deșeurile respective sunt preluate de către o societate privată sau publică de

29 — În special punctele 10 și 12.

colectare a deșeurilor sau de către o întreprindere care realizează operațiunile în conformitate cu dispozițiile directivei respective. Din analiza documentelor citate [30], rezultă că Curtea își întemeiază această constatare prin faptul că anumite depozite din regiunile Umbria și Apulia nu fuseseră încă remediate.

62. Anterior, Curtea a constatat deja că articolul 8 din vechea Directivă privind deșeurile prevede o asemenea obligație de remediere a depozitelor ilegale. Or, prin faptul că preia deșeuri, operatorul unui depozit ilegal devine deținătorul acestor deșeuri. Astfel, potrivit dispoziției menționate, statul membru este obligat să ia măsurile necesare pentru a garanta că, atunci când nu poate recupera sau elimina deșeurile prin mijloace proprii, orice deținător de deșeuri se asigură că deșeurile respective sunt preluate de o societate privată sau publică de colectare a deșeurilor sau de o întreprindere de eliminare a deșeurilor [31].

63. Prin urmare, încălcarea constatată a articolului 8 din Directiva anterioară privind deșeurile constă printre altele cel puțin în faptul că depozitele ilegale de deșeuri nu au fost remediate.

64. Comisia susține că problema încălcării articolului 8 din vechea Directivă privind deșeurile se ridică doar cu privire la cele două depozite a căror închidere este în litigiu [32]. La o analiză a acestei afirmații în contextul general, devine evident că, de altfel, Comisia nu a renunțat la acțiunea privind încălcarea articolului 8, având în vedere că anumite depozite ilegale nu au fost remediate. Aceasta solicită expres ca salubrizarea să fie efectuată în continuare, obligație care se impune neîndoielnic, în mod perceptibil, în cazul Italiei. Recunoașterea executării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) cu privire la articolele 8 și 9 se referă, așadar, numai la încălcarea acestor dispoziții, întrucât nu au fost împiedicate suficient depozitele ilegale, respectiv utilizarea acestora.

65. În plus, potrivit unor hotărâri existente numai în versiunea franceză și în limba de procedură, obligația de remediere a depozitelor ilegale se întemeiază și pe articolul 4 alineatul (1) din vechea Directivă privind deșeurile, a cărui încălcare este de asemenea criticată de Comisie. Curtea a decis în acest sens, în primul rând, în cauze în care s-a stabilit că deșeurile depozitate ilegal erau dăunătoare pentru mediu [33]. Or, potrivit articolului 4 alineatul (1), s-a încercat să se evite tocmai o asemenea situație. Ulterior, Curtea s-a întemeiat pe argumentul că simpla depozitare a deșeurilor într-un depozit (ilegal) ar aduce atingere mediului [34]. Astfel, pentru a respecta cerințele articolului 4 alineatul (1) [35], este logic că nu este suficientă închiderea unui depozit ilegal sau acoperirea deșeurilor descărcate ilegal cu pământ și pietriȘ. Potrivit argumentelor pertinente prezentate de Comisie, trebuie să se verifice mai degrabă dacă un depozit ilegal închis produce riscuri pentru mediu sau sănătate. În caz afirmativ, acesta trebuie să fie remediat.

66. Astfel, trebuie să se rețină că încălcarea articolului 4 alineatele (1) și (8) din vechea Directivă privind deșeurile, constatată în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), justifică analiza obligației de examinare a necesității de remediere a depozitelor ilegale de deșeuri, precum și eventuala obligație de remediere a acestora.

30 — Anexele la memoriul în duplică al Italiei în cauza C-135/05, p. 412-422.

31 — Hotărârile Comisia/Italia (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, punctul 108), Comisia/Italia (C-383/02, EU:C:2004:501, punctele 40, 42 și 44), Comisia/Italia (C-447/03, EU:C:2004:751, punctele 27, 28 și 30), Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 181) și Comisia/Portugalia (C-37/09, EU:C:2010:331, punctele 54 și 55).

32 — A se vedea mai sus punctele 47-50.

33 — Hotărârile Comisia/Italia (C-383/02, EU:C:2004:501, punctele 32 și 36) și Comisia/Italia (C-447/03, EU:C:2004:751, punctele 19-24).

34 — Hotărârile Comisia/Spania (C-361/05, EU:C:2007:298, punctul 20) și Comisia/Portugalia (C-37/09, EU:C:2010:331, punctul 37).

35 — Hotărârea Comisia/Spania (C-361/05, EU:C:2007:298, punctele 24 și 26), menționată în Hotărârea Comisia/Portugalia (C-37/09, EU:C:2010:331, punctul 37).

67. Această concluzie corespunde împrejurării că, deja în cauza C-135/05, dar și în prezenta cauză, Italia a furnizat în mod constant date privind remedierea depozitelor de deșeuri. Astfel, acest stat membru nu poate afirma că nu ar fi cunoscut faptul că prezenta procedură privi și remedierea depozitelor.

ii) Cu privire la articolul 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase

68. În Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250), constatarea încălcării articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase completează obligația de remediere cu obligații specifice referitoare la deșeurile periculoase.

69. Astfel, trebuie să se menționeze în primul rând că obligațiile fundamentale din legislația în domeniul deșeurilor, inclusiv obligația de remediere, prevăzute de Directiva privind deșeurile nu sunt reglementate diferit în Directiva privind deșeurile periculoase, ci, potrivit articolului 1 alineatul (2) din ultima directivă menționată, acestea se aplică și în cazul deșeurilor periculoase. Prin urmare, și depozitele ilegale care conțin deșeuri periculoase trebuie remediate potrivit Directivei privind deșeurile.

70. Cu toate acestea, Directiva privind deșeurile periculoase poate impune și obligații care depășesc acest cadru. Astfel, articolul 2 alineatul (1) impune identificarea și înregistrarea deșeurilor periculoase.

71. În situația în care, la o descărcare ilegală, deșeurile periculoase nu au fost identificate și înregistrate, acest proces trebuie efectuat din nou în cadrul operațiunii de remediere. În mod specific, cel puțin identificarea reprezintă de fapt o condiție a remedierii pentru a se putea determina în mod fiabil modul în care trebuie efectuată și pentru a evita eventuale riscuri suplimentare pentru mediu și sănătatea umană provocate cu ocazia remedierii.

iii) Cu privire la depozitele vizate

72. În continuare, părțile din procedură au opinii divergente cu privire la depozitele care fac obiectul obligației de remediere. În principiu, problema care se ridică este dacă, în hotărâre, întinderea încălcării a fost menționată suficient de exact, astfel încât să se permită executarea potrivit articolului 260 TFUE. Or, nici dispozitivul și nici motivarea hotărârii nu cuprind vreun inventar al depozitelor care trebuie remediate.

73. O asemenea listă ar putea fi reconstituită cel mult indirect din actele de procedură în cauza C-135/05. În acest sens, ar fi relevante depozitele pe care Comisia le menționează direct sau indirect. Pentru cele mai multe regiuni ar prezenta relevanță raportul întocmit de Corpo forestale dello Stato (Administrația Națională a Pădurilor) din 22 octombrie 2002, pe care Comisia și-a întemeiat acțiunea. Acesta cuprindea depozitele ilegale de pe terenurile forestiere și muntoase din regiunile cu statut obișnuit, mai exact toate regiunile italiene, cu excepția Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicilia și Trentino – Tirolul de Sud.

74. Cu toate acestea, o listă reconstituită nu ar cuprinde probabil toate depozitele a căror remediere este solicitată de Comisie în speță. La solicitarea Curții, Italia ar fi prezentat o listă cu 71 dintre depozitele enumerate de Comisie care nu au făcut obiectul procedurii în cauza C-135/05.

75. Comisia nu susține că aceste depozite ar fi fost menționate în cadrul procedurii privind cauza C-135/05. Aceasta face referire în mod expres doar la cele două depozite a căror existență este în litigiu [36]. Cu toate acestea, din argumentația Comisiei rezultă fără îndoială că insistă asupra remedierii și a celorlalte 69 de depozite. Dintre acestea, 44 de depozite se află în regiunile analizate de Corpo forestale dello Stato, iar celelalte 25 se află în regiuni care nu intră în sfera de competență a Corpo forestale dello Stato, cele mai multe în Sicilia și Sardinia. Așadar, este incert dacă în special ultimele depozite amintite au fost menționate de Comisie în procedura din cauza C-135/05.

76. Totuși, constatările Curții din Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) nu vizează aspectul dacă și în ce mod anumite depozite au fost menționate în cadrul acestei proceduri. În cauza C-135/05, Italia criticase fără succes caracterul generic și nedeterminat al neîndeplinirii obligațiilor imputate de Comisie. Cu toate acestea, Curtea a subliniat că o practică administrativă poate face obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate de Comisie în cazul în care prezintă un anumit grad de continuitate și de generalitate [37]. În consecință, la punctul 45 din hotărârea menționată, Curtea a constatat în mod expres că Italia a încălcat în mod general și persistent obligațiile care îi revin în temeiul legislației privind deșeurile. Aceasta nu a motivat diferitele încălcări printr-o analiză detaliată a cazurilor prezentate, ci a considerat că este suficient să menționeze cu titlu de exemplu situația din anumite regiuni [38].

77. Prin urmare, constatarea din Hotărârea Curții Comisia/Italia (EU:C:2007:250) cu privire la încălcarea dreptului Uniunii, în special a articolelor 4 și 8 din Directiva privind deșeurile, precum și a articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase, depășește cadrul cazurilor individuale prezentate Curții [39]. Constatarea trebuie înțeleasă mai degrabă în sensul că, de mai multă vreme, Italia nu a adoptat măsurile necesare pentru a remedia depozitele ilegale de pe întregul său teritoriu, și anume pentru a elimina în mod regulamentar deșeurile descărcate ilegal în conformitate cu dispozițiile menționate. La originea acestei situații se află faptul că Italia nu a depus eforturi suficiente în sensul interzicerii utilizării depozitelor ilegale.

78. Se ridică însă întrebarea în ce măsură o astfel de constatare a încălcării generale și persistente, care nu este limitată la cazurile individuale prezentate Curții (cu titlu exemplificativ), obligă, potrivit articolului 260 alineatul (1) TFUE, un stat membru să adopte măsurile care pot fi executate pe baza articolului 260 alineatul (2).

79. În situația în care aplicarea articolului 260 TFUE ar impune același nivel de precizie ca un titlu executoriu, executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) în privința remedierii depozitelor ar fi exclusă. Cu privire la actele care impun o sancțiune pecuniară în sensul articolelor 192 și 187 din Tratatul CEE (după modificare, în prezent, articolele 280 și 299 TFUE), în pofida posibilității de conversie, Curtea a exclus exprimarea în unități de cont europene, întrucât aceste obligații pot fi îndeplinite exclusiv în monedă națională [40]. Având în vedere că nici în hotărârea pronunțată în cauza C-135/05 și nici în dosarul procedurii nu sunt menționate clar depozitele concrete care trebuie remediate, executarea ar părea exclusă.

36 — A se vedea mai sus, punctul 47.

37 — Punctele 18-22 din Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250).

38 — Punctele 32 și 39-44.

39 — A se vedea Hotărârea Comisia/Germania (C-160/08, EU:C:2010:230, punctul 110).

40 — Hotărârea Société anonyme Générale sucrière/Comisia (41/73, 43/73 și 44/73, EU:C:1977:41, punctele 14 și 15).

80. Dispozițiilor articolului 260 TFUE nu li se pot impune condiții comparabile [41]. Această concluzie rezultă deja din faptul că hotărârile care trebuie executate potrivit articolului 258 TFUE au numai caracter constatator. Cu excepția deciziei cu privire la cheltuielile de judecată, acestea nu prevăd măsuri concrete care trebuie adoptate de un stat membru pentru a înceta încălcarea constatată a dreptului Uniunii. Mai mult, aceste hotărâri permit statelor membre marje de acțiune considerabile cu privire la executare.

81. Astfel, criteriul ar trebui să fie mai degrabă principiul unui proces echitabil care trebuie respectat de fiecare parte dintr-o procedură aflată pe rolul unei instanțe a Uniunii, indiferent de calitatea juridică a acesteia [42]. Pentru îndeplinirea condițiilor unui proces echitabil, prezintă relevanță faptul că părțile trebuie atât să cunoască situația de fapt și de drept relevantă pentru soluționarea cauzei, cât și să poată prezenta observații în contradictoriu [43]. Astfel, toate hotărârile judecătorești trebuie să fie motivate, lucru necesar pentru a permite pârâtului să înțeleagă motivele pentru care a căzut în pretenții [44]. Prin urmare, întinderea obligației de motivare poate varia în funcție de natura hotărârii judecătorești în cauză și trebuie analizată având în vedere procedura respectivă în ansamblu și luând în considerare toate circumstanțele relevante, ținând seama de garanțiile procedurale de care este însoțită această hotărâre [45].

82. În parte, cerințele privind motivarea sunt legate de posibilitatea exercitării unei căi de atac, irelevantă în cadrul procedurii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor [46]. Cu toate acestea, inclusiv într-o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, o hotărâre trebuie să fie cel puțin suficient de clară pentru ca statul membru implicat să poată constata ce neregularități trebuie remediate pentru a o executa. În plus, acesta trebuie să poată pleda executarea acesteia în contradictoriu cu Comisia.

83. Cu toate acestea, cerințele privind caracterul precis al constatărilor nu pot avea ca rezultat că o constatare a unei practici generale și persistente nu impune executarea. În caz contrar, asemenea constatări, a căror posibilitate este recunoscută în jurisprudența Curții [47], nu ar mai avea efect util. Acestea ar avea numai un caracter declarativ.

84. Necesitatea unor asemenea constatări abstracte fără a menționa în mod concret toate cazurile individuale rezultă, de altfel, din comportamentul statului membru în cauză. Acesta tolerează inițial o încălcare generală și persistentă a dreptului Uniunii și apoi, în cadrul procedurii precontencioase aferente primei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, nu informează Comisia, în detaliu și cu exactitate, în legătură cu întinderea neregularității în cauză, încălcându-și obligația privind cooperarea loială. În pofida acestui fapt, a impune Comisiei, care nu are competențe specifice de investigație, ca, în scopul încetării ulterioare a încălcării, să descrie cu precizie încălcarea dreptului Uniunii ar permite statului membru să obțină încă un avantaj din încălcarea dreptului Uniunii.

85. În sfârșit, Curtea a aplicat deja, cel puțin într-un caz similar, articolul 228 CE aplicabil la acea dată (în prezent, după modificare, articolul 260 TFUE). Constatarea încălcării săvârșite de Franța din cauza controlului insuficient al pescuitului a vizat o deficiență continuă și structurală în ceea ce privește aplicarea dreptului Uniunii [48], a cărei încetare nu a fost de asemenea stabilită concret.

41 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, în special punctul 91).

42 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 53).

43 — Hotărârea Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 56).

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

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

46 — Cu titlu ilustrativ, Hotărârea Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punctele 53 și 60).

47 — A se vedea de exemplu Hotărârile Comisia/Franța (21/84, EU:C:1985:184, punctul 13), Comisia/Germania (C-387/99, EU:C:2004:235, punctul 42), Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 28) și Comisia/Germania (C-160/08, EU:C:2010:230, punctul 106).

48 — Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, în special punctele 52 și 60).

86. Prin urmare, ar trebui să fie suficient dacă, pe baza hotărârii, eventual după interpretarea acesteia în conformitate cu articolul 43 din statut, statul membru poate determina măsurile de punere în aplicare necesare.

87. Având în vedere obligația de remediere a depozitelor, Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) respectă aceste cerințe. După cum am arătat anterior [49], în calitate de stat membru parte la procedură, Italia a putut deduce din hotărâre și din dosar că această cauză se referă inclusiv la remedierea depozitelor ilegale. Aceste depozite ar trebui să fie depozitele a căror utilizare nu se are legătură cu încălcarea articolelor 4, 8 și 9 din vechea Directivă privind deșeurile și, parțial, a articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase, pe care Italia a săvârșit-o anterior sub forma unei practici generale și continue, întrucât necesitatea remedierii acestor depozite reprezintă consecința utilizării lor [50].

88. De asemenea, Italia a cunoscut în orice moment întinderea acestei obligații. Acest stat membru a identificat deja depozitele închise, care trebuie remediate, în cadrul procedurii din cauza C-135/05 și ulterior în timpul procedurii precontencioase aferente prezentei cauze.

89. Din comunicările pe care Italia le-a transmis Comisiei, rezultă în special că la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, la 30 septembrie 2009, un număr cuprins între 368 [51] și 422 [52] de depozite ilegale nu erau încă remediate. Potrivit informațiilor comunicate de Italia în procedura precontencioasă, cel puțin 15 [53], poate chiar 23 [54] dintre aceste depozite ar conține deșeuri periculoase. Astfel, la acel moment, în ceea ce privește remedierea depozitelor, hotărârea nu fusese executată. Acest aspect justifică în mod suficient o nouă constatare a neîndeplinirii obligațiilor potrivit articolului 260 alineatul (2) TFUE.

c) Cu privire la emiterea unor noi autorizații pentru depozitele de deșeuri în funcțiune, în conformitate cu Directiva privind depozitele

90. În plus, în Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) Curtea a constatat încălcarea dispozițiilor articolului 14 literele (a)–(c) din Directiva privind depozitele de deșeuri. Aceste dispoziții prevăd condițiile în care depozitele care erau autorizate sau care funcționau deja la expirarea termenului de punere în aplicare a directivei, așadar la 16 iulie 2001, pot funcționa în continuare.

91. Potrivit articolului 14 litera (a) din Directiva privind depozitele de deșeuri, până cel târziu la 16 iulie 2002 operatorul unui depozit de deșeuri elaborează și prezintă autorităților competente spre aprobare un plan de amenajare a spațiului. Potrivit literei (b), pe baza acestui plan, autoritatea competentă decide cu privire la continuarea operării depozitului sau la închiderea acestuia. Potrivit literei (c), în cazul în care depozitul funcționează în continuare, autoritatea trebuie să aprobe lucrările de amenajare și să stabilească o perioadă temporară pentru finalizarea planului până cel târziu la 16 iulie 2009.

49 — A se vedea mai sus punctele 77 și 78 de mai sus.

50 — Nu este necesar să se decidă dacă Comisia ar putea menționa alte depozite sau dacă, în viitor, potrivit articolului 260 TFUE, ar putea iniția o nouă procedură cu privire la depozite ilegale necunoscute până în prezent. Cu toate acestea, astfel de depozite suplimentare ar putea intra sub incidența Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250) cel mult în măsura în care acestea reprezintă rezultatul practicii generale și continue constatate în respectiva hotărâre cu privire la utilizarea depozitelor ilegale. În schimb, cazuri noi, izolate, care au apărut în pofida unei aplicări corespunzătoare a legislației privind deșeurile și a unei infrastructuri suficiente s-ar putea ivi în orice loc fără să reprezinte o încălcare generală și continuă a dreptului Uniunii, precum cea criticată în hotărâre.

51 — Comunicarea din 30 octombrie 2009.

52 — Comunicarea din 1 octombrie 2009.

53 — Comunicarea din 1 octombrie 2009.

54 — Comunicarea din 30 octombrie 2009.

92. Potrivit datelor furnizate de Comisie și care nu au fost contestate în cauză, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, numărul depozitelor în discuție era de cel puțin 93. Dintre acestea, 69 de depozite, pe care Italia le-a comunicat Comisiei în răspunsul la avizul motivat, se aflau în nouă regiuni, iar alte 24 de depozite, pe care Italia le-a comunicat Comisiei abia ulterior, se aflau în regiunea Puglia. Prin urmare, nici cu privire la acest aspect, Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) nu a fost executată la expirarea termenului.

d) Concluzie intermediară

93. În consecință, având în vedere că la 30 septembrie 2009, la expirarea termenului stabilit de Comisia Europeană în avizul motivat, Italia nu a adoptat toate măsurile necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), aceasta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4, 8 și 9 din Directiva privind deșeurile, al articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase și al articolului 14 din Directiva privind depozitele de deșeuri, precum și al articolului 260 alineatul (1) TFUE.

C – *Cu privire la procedura împotriva Greciei*

94. Obiectul procedurii împotriva Greciei este mai restrâns decât cel al procedurii împotriva Italiei. În Hotărârea Comisia/Grecia (EU:C:2005:592), Curtea a constatat numai încălcarea dispozițiilor articolelor 4, 8 și 9 din Directiva anterioară privind deșeurile.

95. Părțile sunt de acord că această încălcare se referă atât la utilizarea depozitelor ilegale, cât și la remedierea acestora.

96. Data de referință rezultă din scrisoarea de punere în întârziere complementară din 29 octombrie 2010 adresată Greciei pentru a prezenta observații, prin care Comisia a stabilit un nou termen, și anume 29 decembrie 2010.

97. Având în vedere că termenul de transpunere a noii Directive privind deșeurile a expirat la 12 decembrie 2010, în ceea ce privește menținerea obligației de executare a Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592) prezintă relevanță problema de a ști dacă în noua directivă au fost menținute articolele 4, 8 și 9 din vechea directivă.

98. Acest aspect este confirmat, în principiu, la articolul 13, articolul 36 alineatul (1), articolul 15 alineatul (1) precum și articolul 23 din noua Directivă privind deșeurile, care conțin numai modificări neesențiale.

99. În principiu, obligația de remediere nu este pusă în discuție nici prin articolul 2 alineatul (1) litera (b) din noua Directivă privind deșeurile. Această prevedere a completat legislația, în sensul că Directiva privind deșeurile nu se aplică în cazul solurilor (*in situ*), inclusiv al solurilor contaminate neexcavate. Deșeurile depozitate ilegal nu reprezintă însă nici soluri și nici nu se regăsesc *in situ*, adică în amplasamentul lor natural inițial [55]. În caz contrar, s-ar deschide calea eludării legislației privind deșeurile prin depozitarea ilegală a deșeurilor. Astfel, eliminarea acestor deșeuri se poate impune în continuare din perspectiva legislației privind deșeurile.

100. Prin urmare, obligația de executare a Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592) se menținea la expirarea termenului stabilit de Comisie.

55 — A se vedea Ordonanța Verwaltungsgericht Aachen din 16 iulie 2009 (9 L 153/09, Juris, punctele 17-21).

101. Potrivit argumentelor părților, conținutul executării, la 29 decembrie 2010, a Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592) nu este clar. Cu toate acestea, șase luni mai târziu, Grecia a comunicat că erau utilizate în continuare 82 de depozite ilegale și că 596 de depozite ilegale închise ar mai trebui remediate.

102. În consecință, având în vedere că la 29 decembrie 2010, la expirarea termenului stabilit de Comisia Europeană în scrisoarea de punere în întârziere complementară, Republica Elenă nu a adoptat toate măsurile necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592), aceasta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4, 8 și 9 din Directiva privind deșeurile, precum și al articolului 260 alineatul (1) TFUE.

D – *Cu privire la sancțiunile pecuniare*

103. Curții îi revine competența ca, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată, precum și de nivelul de persuasiune și de disuasiune care apare necesar, să adopte sancțiunile pecuniare corespunzătoare pentru a asigura executarea cât mai repede cu putință a hotărârii prin care a constatat anterior o neîndeplinire a obligațiilor și pentru a preveni repetarea unor încălcări analoage ale dreptului Uniunii [56].

104. Astfel, propunerile Comisiei nu pot fi obligatorii pentru Curte și nu constituie decât o bază de referință utilă. De asemenea, liniile directoare precum cele cuprinse în comunicările Comisiei nu sunt obligatorii pentru Curte, ci contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de către această instituție [57].

1. Cu privire la penalitățile cu titlu cominatoriu

105. Impunerea unor penalități cu titlu cominatoriu potrivit articolului 260 TFUE nu se justifică, în principiu, decât în măsura în care se menține neîndeplinirea unor obligații ce rezultă dintr-o hotărâre anterioară a Curții [58].

106. Astfel, constatările anterioare cu privire la executarea insuficientă a hotărârilor la expirarea termenului stabilit de către Comisie nu justifică impunerea unor penalități cu titlu cominatoriu. În plus, trebuie să se verifice dacă la data la care se pronunță Curtea, hotărârile vizate mai trebuie executate.

107. Și în acest sens, persistența neîndeplinirii obligațiilor ce revin în temeiul tratatelor presupune ca dispozițiile încălcate să fie aplicabile, în esență, și la data la care se pronunță Curtea, în pofida modificării între timp a legislației privind deșeurile.

108. În cazul procedurii împotriva Greciei, situația rămâne neschimbată, întrucât, în cadrul examinării menționate mai sus privind executarea hotărârii, noua directivă privind deșeurile era deja aplicabilă la expirarea termenului stabilit de Comisie [59].

56 — Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 36).

57 — Hotărârea Comisia/Portugalia (C-137/06, EU:C:2008:3, punctul 34), Hotărârea Comisia/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428, punctul 112), Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 37) și Hotărârea Comisia/Belgia(C-533/11, EU:C:2013:659, punctul 64).

58 — Hotărârea Comisia/Franța (C-121/07, EU:C:2008:695, punctul 27), Hotărârea Comisia/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428, punctul 59), Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 42), Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 96) și Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punctul 43).

59 — A se vedea mai sus punctul 97 și următoarele.

109. În schimb, în cazul procedurii mai ample împotriva Italiei a trebuit să se țină seama numai de versiunea consolidată a Directivei privind deșeurile [60]. Cu toate acestea, din detaliile privind procedura în cazul Greciei rezultă că noua Directivă privind deșeurile nu pune sub semnul întrebării obligația de remediere rezultată din vechea Directivă privind deșeurile. Or, dispozițiile articolului 35 din noua Directivă privind deșeurile continuă să prevadă obligația prevăzută la articolul 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase, întrucât prevede că unitățile și întreprinderile prevăzute la articolul 23, și anume, printre altele, operatorii unor depozite de deșeuri trebuie să țină o evidență cronologică a cantității, a naturii și a originii deșeurilor periculoase. Prin urmare, se menține și această obligație.

a) Cu privire la cauza C-196/13, Comisia/Italia

110. Pentru a putea hotărî cu privire la impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu în sarcina Italiei trebuie să se verifice în primul rând în ce măsură se mențin încălcările la data expirării termenului stabilit de Comisie. În continuare, trebuie să se stabilească forma acestei penalități, în special trebuie să se clarifice dacă se impune plata unui cuantum fix sau degresiv în funcție de executare, precum și cuantumul de bază și condițiile de stingere a obligației de plată.

i) Cu privire la persistența încălcărilor

111. În cea mai mare parte, la momentul desfășurării ședinței era cert că încălcările persistau, însă trebuie detaliate două cazuri în care, prin intermediul memoriului în duplică, Italia prezintă observații noi.

– Cu privire la cazurile necontestate

112. În raport cu data expirării termenului stabilit în avizul motivat, Italia a înregistrat progrese ulterioare. Cu toate acestea, potrivit unor date concordante, mai trebuie remediate 196 de depozite, și anume cele 218 depozite menționate în acțiune, din care se scad cele 20 de depozite a căror remediere a fost recunoscută de Comisie între timp [61] și două depozite la care ne vom referi mai jos. Potrivit informațiilor furnizate de Comisie, care nu sunt contestate, 13 din cele 196 de depozite conțin deșeuri periculoase [62]. În cadrul ședinței, părțile au fost de acord că, între timp, numai două depozite trebuie să obțină o nouă autorizație în conformitate cu Directiva privind depozitele de deșeuri.

– Cu privire la cele două cazuri în litigiu

113. Cazul depozitului „sălbatic”, Matera/Altamura-Sgarrone, la limita dintre Apulia și Basilicata, și cazul unui fost depozit municipal, Reggio Calabria/Malderiti în Calabria necesită o dezbatere suplimentară.

60 — A se vedea mai sus punctul 41.

61 — Punctul 8 din răspunsul Comisiei din 13 mai 2014 la întrebarea adresată de Curte.

62 — Calabria: Firmo/Sciolle; Emilia Romagna: S. Giovanni în Persiceto/V. Samoggia 26 (sito Razzaboni); Lazio: Riano/Piana Perina; Liguria: Careare/Premara Paleta, La Spezia/Pitelli – discarica Ruffino Pitelli, La Spezia/Pitelli IPODEC, precum și Lerici/Pertusola; Lombardia: Mantova/Valdaro; Zanica/Ex cava Cuter; Marche: Ascoli Piceno/SGL Carbon; Piemonte: Serravalle Scrivia/La Luminosa; Umbria: Gualdo Tadino/Vigna Vecchia; Sicilia: Priolo Gargallo/Penisola Magnisi.

114. Astfel, după cum am arătat mai sus [63] – Italia menționase deja aceste depozite în memoriul în apărare [64] fără să indice un termen de închidere, indicând și măsurile de remediere planificate. În memoriul în duplică [65], Italia a susținut însă că pe baza unor verificări recente la fața locului în zona Matera/Altamura-Sgarrone nu s-ar fi identificat niciun depozit anterior. Și în cazul presupusului depozit Reggio Calabria/Malderiti, Italia a comunicat că, în trecut, în acesta se depozitaseră efectiv deșeuri, care fuseseră deja eliminate de mai multă vreme.

Cu privire la utilizarea în continuare depozitelor ilegale

115. Comisia impută Italiei că în aceste două locuri ar funcționa în continuare depozite ilegale, deși Italia a susținut deja în memoriul în apărare că la acest moment *nu ar mai funcționa* niciunul din depozitele ilegale vizate în cadrul prezentei proceduri.

116. Astfel, Comisia trebuie să dovedească utilizarea acestor depozite. Aceasta se întemeiază pe faptul că Italia nu ar fi comunicat nicio dată de închidere a acestora.

117. Totuși, necomunicarea unei date de închidere nu reprezintă dovada faptului că în cele două locuri funcționează în continuare depozite ilegale.

118. Întrucât Comisia nu prezintă alte dovezi pentru funcționarea depozitelor ilegale din Matera/Altamura-Sgarrone și Reggio Calabria/Malderiti, acțiunea trebuie respinsă în această privință.

Cu privire la necesitatea remedierii celor două depozite

119. Cu toate acestea, litigiul cu privire la cele două cazuri se referă inclusiv la obligația de remediere a depozitelor.

120. Italia a recunoscut atât în memoriul în apărare, cât și în procedura precontencioasă că fostele depozite ilegale din Matera/Altamura-Sgarrone și din Reggio Calabria/Malderiti trebuiau remediate. În schimb, potrivit noului argument prezentat de Italia, cele două cazuri ar fi fost introduse în mod eronat pe lista fostelor depozite ilegale care trebuiau remediate. Prin urmare, se ridică problema modificării unei apărări.

121. Potrivit articolului 127 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se întemeiază pe elemente de drept și de fapt care au apărut în cursul procedurii.

122. Acestea sunt elementele de fapt invocate de Italia. Or, aspectul că cele două depozite au fost menționate în mod neîntemeiat în lista depozitelor care urmează a fi remediate se bazează pe controale efectuate la fața locului *după* memoriul în apărare [66].

123. Aceste date noi demonstrează că Italia a omis să clarifice în întregime situația de fapt în timp util, cerință impusă în special de obligația privind cooperarea loială cu Comisia. Cu toate acestea, articolul 127 alineatul (1) din Regulamentul de procedură nu exclude invocarea de motive noi în apărare, atunci când noile elemente de fapt ar fi trebuit să fie cunoscute anterior.

63 — A se vedea mai sus punctele 46-49.

64 — Anexa 2 la memoriul în apărare, punctele 34 și 74.

65 — Punctul 14.

66 — Astfel, acest argument se diferențiază de o apărare respinsă prin Hotărârea Curții Comisia/Malta (C-351/09, EU:C:2010:815, punctele 23 și 24), care fusese deja invocată înainte de depunerea memoriului în apărare.

124. Această generozitate cu privire la noile apărări este rezonabilă, cel puțin în prezenta cauză. În situația în care, indiferent de argumentul nou, Curtea ar sancționa Italia din cauza acestor două cazuri, executarea acestui aspect din hotărâre ar fi deosebit de dificilă. Cum ar putea face Italia dovada remedierii acestor pretinse depozite, atunci când acestea nu (mai) există efectiv?

125. Prin urmare, acest nou motiv invocat în apărare este admisibil.

126. În memoriul în duplică, Italia se întemeiază pe dovezi noi sau, cel puțin, pe propunerea unor probe suplimentare, și anume pe rezultatul noilor controale efectuate la fața locului. Potrivit articolului 128 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, părțile mai pot depune sau propune probe în sprijinul argumentației lor indicând motivele care au determinat întârzierea cu care s-au prezentat aceste elemente. Și această condiție este îndeplinită, întrucât motivul întârzierii este dat de faptul că aceste informații au devenit cunoscute abia în urma unor controale efectuate la fața locului.

127. Este posibil ca, prin intermediul acestui argument, Comisia să fi fost surprinsă, însă ar fi putut însă solicita Curții un termen rezonabil pentru analize proprii.

128. În concluzie, noua apărare a Italiei este întemeiată.

129. La prima vedere, expunerea Italiei pare să fie puțin convingătoare, având în vedere că Comisia invocă o contradicție față de susținerile anterioare,, în special cu cele referitoare la măsurile de remediere prevăzute. Ar fi de așteptat ca măsurile de remediere să fie planificate doar în situația în care depozitele care urmează să fie remediate există în realitate.

130. Pe de altă parte, nu este evident motivul pentru care, în două din aproape 200 de cazuri individuale, Italia ar transmite în mod intenționat Curții și Comisiei informații false care ar putea fi contrazise relativ ușor. Valorificarea unor imagini prin satelit ale zonei în discuție s-ar putea face cu eforturi deosebit de reduse și nici vizita la fața locului nu ar presupune vreun efort exagerat. Totuși, Comisia nu a încercat să obțină o astfel de probă pentru a contrazice noul argument prezentat de Italia.

131. În plus, nu pare exclus ca un stat membru, care trebuie să remedieze încălcări ale dreptului Uniunii privind deșeurile în legătură cu mai multe sute de depozite ilegale, să înregistreze eronat un anumit număr de depozite, respectiv să identifice aceste erori cu relativă întârziere. Astfel, în cadrul procedurii precontencioase, în special în contextul răspunsului la avizul motivat, Comisia a acceptat comunicarea și ștergerea unor astfel de înregistrări eronate din registre.

132. Așadar, observația Comisiei cu privire la contradicția față de comunicările anterioare nu este suficientă pentru a respinge argumentul Italiei.

133. Întrucât, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia trebuie să facă dovada pretinsei neîndepliniri[67], iar aceasta nu prezintă argumente suplimentare în acest sens, nu se poate constata că în Matera/Altamura-Sgarrone și Reggio Calabria/Malderiti se află foste depozite ilegale care ar trebui remediate.

134. Prin urmare, acțiunea Comisiei în cauza C-196/13, trebuie respinsă și cu privire la acest aspect.

67 — Hotărârea Comisia/Italia (C-179/06, EU:C:2007:578, punctul 37).

– Concluzie intermediară

135. Având în vedere că, în pofida acestor două cazuri individuale, la data desfășurării ședinței, părți esențiale din Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) nu fuseseră executate în totalitate, în principiu, obligarea Republicii Italiene la plata unor penalități cu titlu cominatoriu constituie un mijloc financiar adecvat pentru a o determina pe aceasta din urmă să adopte măsurile necesare pentru încetarea neîndeplinirii obligațiilor care a fost constatată și pentru asigurarea executării integrale a hotărârii[68].

ii) Cu privire la forma penalității cu titlu cominatoriu - cuantum fix sau degresiv?

136. În ceea ce privește forma penalității cu titlu cominatoriu, se ridică problema dacă această penalitate scadentă periodic trebuie să constea într-un cuantum fix pe care Republica Italiană trebuie îl plătească până la executarea integrală a Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Cealaltă variantă constă într-un cuantum degresiv propus de Comisie, care se reduce în funcție de executarea ulterioară a hotărârii.

137. Argumentul în favoarea unui cuantum fix este că, în hotărârea care trebuie executată, Curtea nu a constatat o serie de încălcări individuale, ci o încălcare generală și persistentă. Unei încălcări individuale i-ar corespunde o singură penalitate cu titlu cominatoriu în cuantum fix.

138. Cu toate acestea, împotriva acestui argument se poate obiecta că această încălcare se regăsește în diferite situații de fapt individuale care determină deopotrivă necesitatea adoptării unor măsuri individuale pentru executarea hotărârii. O delimitare aproximativă rezultă deja din împrejurarea că, pe de o parte, încălcarea dispozițiilor articolelor 4 și 8 din Directiva privind deșeurile și a articolului 2 alineatul (1) din Directiva privind deșeurile periculoase impune remedierea depozitelor închise, iar pe de altă parte, încălcarea dispozițiilor articolului 14 din Directiva privind depozitele de deșeuri impune o nouă autorizare a depozitelor care funcționează în continuare, în conformitate cu această directivă. Având în vedere ambele aspecte, trebuie adoptate măsuri individuale în cazul fiecărui depozit vizat. Această structurare a obligației de executare recomandă și stabilirea unui cuantum degresiv în funcție de executarea în continuare a hotărârii[69].

139. Cu toate acestea, prezintă mai multă relevanță faptul că doar ultimul procedeu poate garanta că penalitatea cu titlu cominatoriu corespunde punerii în executare incomplete a Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Astfel, după înregistrarea unor progrese cu privire la executarea hotărârii de către partea italiană, un cuantum fix care să corespundă stadiului de punere în aplicare la data stabilirii acestuia nu ar mai fi adecvat și ar fi disproporționat încălcarea constatată[70]. Principiul proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca actele instituțiilor Uniunii să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate[71].

68 — A se vedea Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 45), Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 114) și Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punctul 45).

69 — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania (C-278/01, EU:C:2003:635, punctul 50), Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, în special punctul 51) și Hotărârea Comisia/Belgia(C-533/11, EU:C:2013:659, punctul 73), precum și Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Comisia/Grecia (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, punctul 104).

70 — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania (C-278/01, EU:C:2003:635, punctele 48 și 49) și Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 49).

71 — Hotărârea Jippes și alții (C-189/01, EU:C:2001:420, punctul 81), Hotărârea S. P. C. M. și alții (C-558/07, EU:C:2009:430, punctul 41), precum și Hotărârea Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punctul 45).

140. Pentru acest motiv, în trei hotărâri cu privire la încălcări cu structură similară, Curtea a aplicat deja penalități cu titlu cominatoriu în cuantum degresiv. Aceste cazuri au privit calitatea unui mare număr de zone pentru scăldat[72], recuperarea unui număr mare de ajutoare[73] și racordarea locuitorilor la stații de tratare[74].

141. Cu toate acestea, în cea mai recentă procedură de acest fel, în pofida unei încălcări similare, care viza construirea mai multor stații de tratare și contrar unei cereri corespunzătoare formulate de Comisie[75], Curtea a aplicat o penalitate cu titlu cominatoriu în cuantum fix[76].

142. Cazul menționat nu reprezintă însă o schimbare fundamentală a practicii stabilirii unor penalități cu titlu cominatoriu în cuantum degresiv, în cazuri adecvate, întrucât Curtea nu motivează derogarea de la jurisprudența anterioară. Această derogare ar fi fost necesară nu numai pentru că ar fi fost solicitată de Comisie, ci îndeosebi din cauză că doar cu o lună înainte, Curtea a aplicat o penalitate cu titlu cominatoriu în cuantum degresiv[77]. Astfel, hotărârea cea mai recentă se poate baza numai pe o apreciere neexprimată a împrejurărilor cazului individual.

143. În schimb, în prezenta cauză nu se identifică nicio împrejurare care ar necesita aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum fix care nu se reduce, potrivit principiului proporționalității, odată cu continuarea executării hotărârii.

144. În special, posibilele deficiențe ale cooperării dintre Italia și Comisie nu pot reprezenta cauza aplicării penalității cu titlu cominatoriu în cuantum fix. Astfel, informațiile furnizate de Italia au fost în parte incomplete sau contradictorii. Cu toate acestea, în calculul individual al sumei forfetare, Curtea ia în considerare în mod regulat astfel de încălcări ale obligației de cooperare loială, prin analizarea atitudinii proprii a respectivului stat membru[78].

145. În schimb, lipsa cooperării în faza aplicării penalității cu titlu cominatoriu va produce automat efecte în defavoarea statului membru. Remedierea sau acordarea unei noi autorizații unui depozit pot fi recunoscute numai după ce statul membru transmite toate informațiile necesare verificării acestui argument[79]. În cazul în care acesta din urmă transmite informații incomplete sau le transmite cu întârziere, penalitatea cu titlu cominatoriu se va aplica o perioadă mai lungă decât este necesar.

146. Prin urmare, penalitatea cu titlu cominatoriu ar trebui aplicată în cuantum degresiv.

147. Astfel cum propune Comisia, reducerea cuantumului ar trebui să țină seama de diferențele calitative dintre diferitele încălcări parțiale, și anume în special riscurile pentru mediu. În acest fel, riscul reprezentat de cele 183 de depozite ilegale închise care trebuie remediate și care nu conțin deșeuri periculoase este cel mai redus. Acestea ar trebui luate în considerare cu factorul 1. Cele două depozite care trebuie autorizate din nou reprezintă riscuri mai mari, întrucât se pune problema unor instalații funcționale de mari dimensiuni, în pofida faptului că respectarea în întregime a Directivei privind depozitele de deșeuri este cel puțin neclară. Acestea ar trebui luate în considerare cu factorul

72 — Hotărârea Comisia/Spania (C-278/01, EU:C:2003:635).

73 — Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740).

74 — Hotărârea Comisia/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659).

75 — Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punctele 48-50). În schimb, cererea formulată de statul membru în cauză, care a fost respinsă în Hotărârea cea mai recentă Comisia/Portugalia (C-76/13, EU:C:2014:2029, punctul 74) privea o neîndeplinire a obligațiilor care nu putea fi divizată în mod facil.

76 — Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punctul 54).

77 — Hotărârea Comisia/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659).

78 — Hotărârea Comisia/Franța (C-121/07, EU:C:2008:695, punctul 62), Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 141) și Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punctul 58).

79 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09 P, EU:C:2011:740, punctele 50-55).

2. Cele mai riscante sunt cele 13 depozite ilegale închise care trebuie remediate și care conțin deșeuri periculoase, întrucât aceste deșeuri pot reprezenta riscuri deosebit de grave pentru mediu. Pentru aceste depozite ar trebui luat în considerare factorul 3. În cazul în care numărul aferent depozitelor vizate se înmulțește cu factorii corespunzători și se adună rezultatele se obține o sumă de 226.

iii) Cu privire la cuantumul de bază

148. În cadrul exercitării puterii sale de apreciere, Curtea trebuie să stabilească penalitățile cu titlu cominatoriu astfel încât să fie adaptate la împrejurări și proporționale în raport cu neîndeplinirea obligațiilor, precum și cu capacitatea de plată a respectivului stat membru. În cadrul aprecierii sale, pentru a garanta că penalitatea cu titlu cominatoriu servește ca mijloc de presiune în sensul aplicării unitare și eficiente a dreptului Uniunii, principalele criterii pe care Curtea trebuie să le ia în considerare sunt, în principiu, durata încălcării, gravitatea și capacitatea de plată a respectivului stat membru. Atunci când aplică aceste criterii, Curtea trebuie să țină seama în special ce consecințe produce neîndeplinirea obligațiilor pentru interesele publice și private și cât de stringentă este îndeplinirea obligațiilor de către statul membru vizat [80].

149. Comisia susține că cuantumul penalității cu titlu cominatoriu pe zi ar trebui calculat prin înmulțirea sumei de bază de 640 de euro pe zi, identică pentru toate statele membre, cu coeficientul pentru gravitate stabilit la 8 (pe o scară de la 1 la 20), cu coeficientul pentru durată, în cazul de față 3 (pe o scară de la 1 la 3), iar apoi cu factorul „n”, care ține cont de capacitatea de plată a Italiei, și anume 16,72. Potrivit acestei metode de calcul, rezultă un cuantum de 256 819,20 euro pe zi.

150. Această propunere reprezintă un început bun, însă trebuie detaliată.

151. În primul rând, la calcularea penalității cu titlu cominatoriu trebuie aplicate datele actualizate pe care Comisia le-a prezentat în Comunicarea sa din 21 noiembrie 2013 [81]. Or, capacitatea de plată a acestui stat membru, și anume evoluțiile recente ale inflației și ale PIB-ului, trebuie apreciată astfel cum rezultă din ultimele date economice pe care Curtea s-a întemeiat în cadrul aprecierii sale [82]. Pe baza acestora, rezultă un cuantum de bază de 650 de euro și un factor „n” de 16,57 pentru capacitatea de plată.

152. Potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea stabilește durata încălcării, care trebuie să pornească de la data la care verifică situația de fapt, iar nu de la data sesizării sale de către Comisie [83].

153. Întrucât, după cum s-a constatat la punctul 112 din prezentele concluzii, Republica Italiană a recunoscut efectiv că nu procedat astfel încât să înceteze încălcarea obligației de executare a Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), durata neîndeplinirii obligațiilor care îi revin în temeiul tratatelor este mai mare de șapte ani. În contextul recuperării ajutoarelor, Curtea a considerat că această durată constituie „un interval de timp considerabil” [84].

80 — Hotărârea Comisia/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428, punctele 114 și 115), Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctele 56 și 57), Hotărârea Comisia/Spania(C-610/10, EU:C:2012:781, punctele 118 și 119) și Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punctele 46 și 47).

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

82 — A se vedea Hotărârea Comisia/Grecia (C-407/09, EU:C:2011:196, punctul 42), Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 131) și Hotărârea Comisia/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834, punctul 78).

83 — Hotărârea Comisia/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428, punctul 116), Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 58) și Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 120).

84 — Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 59).

154. În plus, prin Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250) s-a constatat o încălcare generală și persistentă a legislației privind deșeurile care, în parte, se produsese deja de la expirarea termenului de punere în aplicare a primei Directive privind deșeurile, așadar din anul 1977, iar în cazul Directivei privind depozitele de deșeuri, cel puțin din anul 2002. Astfel, ar trebui să se țină seama și de faptul că, în speță, se ridică problema unor neregularități care au persistat o perioadă foarte lungă [85].

155. Pe de altă parte, trebuie să se recunoască că, în special în cazul depozitelor ilegale închise, procesul poate fi deosebit de costisitor, fiind justificată, în principiu, stabilirea unor priorități pentru a trata în primul rând riscurile grave pentru mediu.

156. Așadar, Comisia propune în mod adecvat valoarea maximă posibilă, potrivit sistemului acesteia, pentru coeficientul pentru durată, și anume 3. Cu toate acestea, nu este necesar să se depășească acest cadru pentru a alege un coeficient și mai mare [86].

157. În sfârșit, aprecierea gravității încălcării reprezintă cea mai mare provocare.

158. Astfel, din jurisprudență rezultă că neexecutarea hotărârii are o pondere deosebit de mare atunci când este de natură să aducă atingere mediului înconjurător a cărui păstrare, după cum rezultă din articolul 191 TFUE, se numără printre obiectivele politicii Uniunii [87]. Curtea a constatat deja că durata lungă de nerespectare a legislației privind deșeurile conferă încălcării o pondere suplimentară [88], chiar dacă această împrejurare contribuie la individualizarea calculului coeficientului pentru durată și, astfel, ar fi luată în considerare de două ori.

159. În plus, nu se ridică problema unor cazuri individuale izolate, ci a unei practici generale. În situația în care Comisia ar fi sesizat Curtea cu fiecare caz individual ar fi fost rezonabil să propună pentru fiecare depozit care trebuie remediat sau autorizat din nou un coeficient pentru gravitate de cel puțin 1, rezultând astfel o sumă de minimum 198. Deja în cadrul primei proceduri privind penalitatea cu titlu cominatoriu, pentru funcționarea unui singur depozit ilegal care conținea și deșeuri periculoase aceasta propusese un coeficient pentru gravitate de 6 [89].

160. Astfel, propunerea ca, în cadrul executării unei hotărâri cu privire la o practică generală care se referă la sute de cazuri individuale să se aplice un coeficient pentru gravitate de 8 în loc de 198 sau mai mare, corespunde „unei reduceri de volum” [90], a cărei justificare suscită îndoieli. Pe de altă parte, penalitatea cu titlu cominatoriu nu constă în compensarea unui prejudiciu sau într-o sancționare adecvată [91]. Mai degrabă, aceasta este menită să determine executarea primei hotărâri și să împiedice noi încălcări. Prin urmare, poate fi justificat ca acest coeficient pentru gravitate să nu se majoreze linear în funcție de numărul cazurilor vizate.

85 — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 122) și Hotărârea Comisia/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827, punctul 38).

86 — Cu privire la această posibilitate, a se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-177/04, EU:C:2006:173, punctul 71).

87 — Hotărârea Comisia/Grecia (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356, punctul 94), Hotărârea Comisia/Franța (C-121/07, EU:C:2008:695, punctul 77), Hotărârea Comisia/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834, punctul 72) și Hotărârea Comisia/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, punctul 56).

88 — Hotărârea Comisia/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827, punctul 38).

89 — Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Comisia/Grecia (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, punctul 101).

90 — În locul penalității cu titlu cominatoriu propuse de Comisie, de 256 819,20 de euro pe zi, în cazul unui coeficient pentru gravitate de 198, cuantumul zilnic ar fi de 6 356 275,20 euro.

91 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, în special punctul 91).

161. În orice caz, este meritul Italiei că, în mod contrar cererii introduse de Comisie, prezenta cauză nu se mai referă la funcționarea depozitelor ilegale de deșeuri, ci numai la remedierea acestora, precum și la noua autorizare a depozitelor funcționale în conformitate cu Directiva privind depozitele de deșeuri. În funcție de data pronunțării Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), de data expirării termenului prevăzut în avizul motivat și de data introducerii cererii, în ambele domenii se pot identifica progrese importante. Din această împrejurare se poate deduce că nu există nevoia deosebită să se mărească presiunea asupra Italiei prin penalitatea cu titlu cominatoriu.

162. Așadar, considerăm că este necesară reducerea sensibilă a coeficientului pentru gravitate propus de Comisie, și anume de la 8 la 5.

163. În cazul în care suma de 650 de euro se înmulțește cu un factor „n” pentru capacitatea de plată, cu coeficientul 5 pentru gravitate și cu coeficientul 3 pentru durată rezultă o penalitate cu titlu cominatoriu de 161 557,50 euro pe zi.

164. Pentru a facilita reducerea progresivă a penalității cu titlu cominatoriu, luând în considerare ponderea alocată diferitor încălcări parțiale, propunem rotunjirea acestui cuantum la 158 200 de euro. Această sumă se poate împărți la suma ponderată a încălcărilor individuale, și anume la 226 [92]. Imediat după remedierea unui depozit ilegal închis care conține deșeuri periculoase, acest cuantum se poate reduce cu 2 100 de euro, după remedierea fiecărui alt depozit cu 700 de euro și imediat după o nouă autorizare a unui depozit funcțional în conformitate cu Directiva privind depozitele de deșeuri cu încă 1 400 de euro. După remedierea completă a încălcărilor parțiale ale Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), prezentate în speță, nu va mai trebui plătită nicio penalitate cu titlu cominatoriu.

165. În cazul în care Italia remediază încălcări parțiale înainte de pronunțarea hotărârii, ea ar trebui să prezinte Comisiei dovada acestei remedieri. Astfel, penalitatea cu titlu cominatoriu s-ar putea reduce în conformitate cu criteriile menționate anterior.

166. Așadar, până la executarea integrală a Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Italia trebuie să fie obligată la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 158 200 de euro pe zi. După ce Italia face dovada Comisiei că a remediat un depozit ilegal închis, care conține deșeuri periculoase, acest cuantum de bază trebuie redus cu câte 2 100 de euro, după ce face dovada că a remediat alt depozit, cu câte 700 de euro, iar după ce face dovada că, în conformitate cu Directiva privind depozitele de deșeuri, a fost emisă o nouă autorizație pentru un depozit funcțional, cu câte 1 400 de euro.

b) Cu privire la cauza C-378/13, Comisia/Grecia

167. Până la data desfășurării ședinței, Grecia a înregistrat progrese în raport cu situația de la data expirării termenului invitației de a transmite observații suplimentare. Cu toate acestea, funcționează în continuare 70 de depozite ilegale, iar alte 223 de depozite ilegale închise trebuie remediate.

168. Prin urmare, obligarea Greciei la plata unei penalități cu titlu cominatoriu constituie un mijloc financiar adecvat pentru a o determina să adopte măsurile necesare în vederea încetării neîndeplinirii obligațiilor care a fost constatată și pentru a executa integral Hotărârea Comisia/Grecia (EU:C:2005:592) [93].

92 — A se vedea punctul 148 de mai sus.

93 — A se vedea Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 45), Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 114) și Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punctul 45).

169. În mod similar cu cazul Italiei, în primul rând trebuie să se stabilească un cuantum de bază care trebuie redus în funcție de executarea în continuare a Hotărârii Comisia/Grecia [(EU:C:2005:592) (a se vedea punctul i)]. Cu toate acestea, în ceea ce privește închiderea depozitelor ilegale, recunoașterea executării integrale a hotărârii suscită probleme speciale [a se vedea punctul ii)].

i) Cu privire la cuantumul de bază al penalității cu titlu cominatoriu

170. În opinia Comisiei, cuantumul penalității cu titlu cominatoriu pe zi ar trebui calculat prin înmulțirea cuantumului de bază pe care l-a propus, identic pentru toate statele membre, de 640 de euro pe zi, cu coeficientul pentru gravitate stabilit la 9 (pe o scară de la 1 la 20), cu un coeficient pentru durată, în cazul de față 3 (pe o scară de la 1 la 3), iar apoi cu factorul „n”, care ține cont de capacitatea de plată a Greciei, și anume 4,12. Potrivit acestei metode de calcul, rezultă un cuantum de 71 193,60 euro pe zi.

171. Astfel, și în cazul Greciei, la calcularea penalității cu titlu cominatoriu trebuie aplicate datele actualizate pe care Comisia le-a prezentat în Comunicarea sa [94] din 21 noiembrie 2013 [95]. Astfel, rezultă un cuantum de bază de 650 de euro și, având în vedere criza economică de durată din Grecia, un factor „n” mai mic pentru capacitatea de plată, și anume de 3,87.

172. Cu privire la coeficientul pentru durată, constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către Grecia s-a produs cu doi ani mai devreme decât constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către Italia. Cu toate acestea, spre deosebire de Italia, în Grecia obligațiile prevăzute de dreptul Uniunii cu privire la deșeuri nu au avut caracter obligatoriu din anul 1977, ci numai de la data aderării, la 1 ianuarie 1981. Astfel, inclusiv în cazul Greciei, este adecvată preluarea coeficientului 3, propus pentru durată.

173. Încălcarea constatată în Hotărârea Comisia/Grecia (EU:C:2005:592) are o întindere juridică mai redusă decât cea pentru care a fost criticată Italia. Curtea nu a constatat nici încălcarea Directivei privind deșeurile periculoase și nici a Directivei privind depozitele de deșeuri. Cu toate acestea, spre deosebire de Italia, în Grecia continuă să funcționeze depozite ilegale care, cu mare probabilitate, determină daune suplimentare pentru mediu și riscuri pentru sănătate. În plus, în Grecia, încă aproape 300 de depozite necesită remediere, așadar cu aproximativ 50 % mai multe decât în Italia, în pofida faptului că, neîndoielnic, Grecia este un stat membru mai mic. Așadar, coeficientul de gravitate propus de Comisie ar trebui redus numai până la 7,5.

174. În cazul în care cuantumul de bază de 650 de euro se înmulțește cu factorul „n” pentru capacitatea de plată, cu coeficientul 7,5 pentru gravitate și cu coeficientul 3 pentru durată rezultă o penalitate cu titlu cominatoriu de 56 598,75 euro pe zi.

175. În cadrul reducerii penalității cu titlu cominatoriu, pentru fiecare remediere și pentru fiecare închidere ar trebuie să se aplice un factor de 1. Suma acestor factori la cele 223 de depozite închise care trebuie salubrizate și la cele 70 de depozite care trebuie închise și remediate este de 363. Astfel, pentru simplificare, penalitatea cu titlu cominatoriu trebuire rotunjită la 54 450 de euro pe zi, urmând să scadă cu câte 150 de euro de fiecare dată când se face dovada închiderii sau a remedierii unui depozit.

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

95 — A se vedea punctul 151 de mai sus.

ii) Cu privire la recunoașterea închiderii depozitelor

176. Cu toate acestea, după cum Comisia subliniază în mod întemeiat, în situația închiderii unor depozite ilegale există riscul ca acestea să fie înlocuite cu noi depozite care nu sunt controlate. În cadrul reducerii penalității cu titlu cominatoriu, acest risc trebuie luat în considerare în mod corespunzător.

177. În practică, pare dificil de transpus metoda de calcul privind cuantumul penalității cu titlu cominatoriu în funcție de numărul depozitelor ilegale, propusă de Comisie în procedura scrisă, și anume în funcție de depozitele ilegale cunoscute care sunt încă utilizate, precum și în funcție de noile depozite ilegale care înlocuiesc depozitele închise. Ar exista temerea ascunderii depozitelor ilegale apărute în compensare. Mai ales pe insulele grecești, ar exista riscul deversării necontrolate a deșeurilor în mare fără ca aceasta să poată fi identificată în timp util.

178. Astfel, este mai eficientă propunerea formulată de Comisie în ședință, în sensul acceptării închiderii unui depozit ilegal numai atunci când se face dovada că există capacități suficiente de recuperare sau eliminare legală a deșeurilor, precum și a utilizării lor efective. Or, în situația inexistenței unor astfel de capacități, deșeurile ar trebuie depozitate obligatoriu în mod ilegal.

iii) Concluzie intermediară

179. Așadar, până la executarea integrală a Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592), Republica Elenă trebuie să fie obligată la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 54 450 de euro pe zi. Acest cuantum de bază va fi redus cu câte 150 de euro, atunci când Grecia transmite Comisiei dovada închiderii unui depozit ilegal, respectiv a utilizării unor capacități suficiente de recuperare sau de eliminare legală a deșeurilor, precum și a remedierii unui depozit ilegal închis.

2. Cu privire la suma forfetară

180. Potrivit unei jurisprudențe consacrate, în plus față de penalitatea cu titlu cominatoriu se poate impune și o sumă forfetară [96]. Impunerea unei sume forfetare trebuie, în fiecare speță, să depindă de ansamblul elementelor pertinente care se raportează atât la caracteristicile neîndeplinirii obligațiilor constatate, cât și la atitudinea proprie a statului membru vizat de procedura inițiată în temeiul articolului 260 TFUE [97]. În această privință, dispoziția amintită învestește Curtea cu o largă putere de apreciere în scopul de a decide dacă trebuie sau nu trebuie impusă o astfel de sancțiune [98].

181. Cu privire la calculul sumei forfetare, Comisia propune să se aplice metoda înmulțirii cuantumului de bază de 210 de euro pe zi cu coeficientul pentru gravitate și cu factorul „n”, care ar corespunde cuantumurilor propuse pentru calculul penalității cu titlu cominatoriu, precum și cu numărul de zile care au trecut de la prima hotărâre.

96 — Hotărârea Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctele 80-86), Hotărârea Comisia/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428, punctul 143) și Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 140).

97 — Hotărârea Comisia/Franța (C-121/07, EU:C:2008:695, punctul 62), Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 141) și Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, punctul 58).

98 — Hotărârea Comisia/Spania (C-610/10, EU:C:2012:781, punctul 141), Hotărârea Comisia/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827, punctul 47) și Hotărârea Comisia/Suedia (C-270/11, EU:C:2013:339, punctul 40).

a) Cu privire la cauza C-196/13, Comisia/Italia

182. În cazul actualizării acestor date în conformitate cu propunerea noastră privind penalitatea cu titlu cominatoriu, care în cazul Italiei se întemeiază, potrivit ultimei comunicări a Comisiei, pe un cuantum majorat de 220 de euro, pe factorul „n” de 16,57 pentru capacitatea de plată și pe factorul 5 pentru gravitate, rezultă un cuantum de bază de 18 227 de euro. În raport cu data la care sunt prezentate aceste concluzii, respectiv 2 687 de zile de la pronunțarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), rezultă așadar o sumă forfetară de 48 975 949 de euro. Astfel, în situația în care hotărârea va fi pronunțată aproximativ la patru luni după prezentarea concluziilor, ar fi posibilă aplicarea unei sume forfetare de 51 163 189 de euro.

183. Se ridică problema dacă această sumă este adecvată.

184. În plus față de considerațiile pe care le-am prezentat cu privire la penalitățile cu titlu cominatoriu, potrivit jurisprudenței, pentru stabilirea sumei forfetare trebuie să se țină seama de „atitudinea proprie” a statului membru vizat [99].

185. Dacă s-ar include și recunoașterea de către statul membru a răspunderii sale pentru încălcarea dreptului Uniunii, Italiei i s-ar putea opune critica formulată cu privire la Hotărârea Comisia/Italia (EU:C:2007:250). Această critică se referă în special la dovezile reținute și la pretinsa lipsă de precizie a constatărilor Curții.

186. În definitiv, aceste argumente reprezintă consecința logică a poziției juridice exprimate de Italia. Astfel, potrivit principiului protecției jurisdicționale efective, care se aplică și în cazul statelor membre, se interzice înăsprirea sancțiunilor pentru simplul motiv că statul membru își susține poziția juridică, deși Curtea nu achiesează la aceasta. Această situație este diferită de cea în care un stat membru susține poziții vădit eronate, urmărind numai să împiedice desfășurarea procedurii. Or, pozițiile juridice exprimate de Italiei sunt rezonabile, în special întrucât, în ceea ce privește anumite aspecte, hotărârea care trebuie implementată necesită interpretarea.

187. În schimb, trebuie să se țină seama în orice caz de deficiențele din cadrul cooperării cu Comisia și cu Curtea [100]. În acest sens, prezintă relevanță în special împrejurarea că Italia a încercat să transmită informații cuprinzătoare abia în răspunsul la avizul motivat. Astfel, nu a surprins faptul că o parte din aceste informații au fost eronate și că adesea, chiar și în cadrul procedurii în fața Curții, s-a impus corectarea și completarea lor [101].

188. În plus, Curtea a subliniat în acest context, că repetarea încălcărilor unui stat membru dintr-un anumit domeniu poate indica aspectul că împiedicarea în mod eficient a repetării acestor încălcări a dreptului Uniunii poate impune adoptarea unei măsuri disuasive, cum ar fi de exemplu impunerea unei sume forfetare [102]. Or, Curtea a sancționat deja Italia pentru încălcarea legislației din domeniul deșeurilor în mai mult de 20 de cauze [103].

189. Astfel, considerăm că, în speță, majorarea sumei forfetare cu aproximativ 9 milioane de euro până la 60 de milioane de euro este adecvată.

99 — A se vedea jurisprudența menționată la nota de subsol 97.

100 — Hotărârea Comisia/Grecia (C-407/09, EU:C:2011:196, punctul 33).

101 — A se vedea mai sus punctul 48.

102 — Hotărârea Comisia/Franța (C-121/07, EU:C:2008:695, punctul 69), Hotărârea Comisia/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punctul 90), Hotărârea Comisia/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834, punctul 70) și Hotărârea Comisia/Spania (C-184/11, EU:C:2014:316, punctul 78).

103 — Prima Hotărâre Comisia/Italia (cauzele 30/81-34/81, EU:C:1981:317) s-a referit la lipsa transpunerii unor directive privind legislația în materia deșeurilor, iar ultima Hotărâre Comisia/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115) s-a referit la deficiențe considerabile ale gestionării deșeurilor în Campania.

b) Cu privire la cauza C-378/13, Comisia/Grecia

190. În cazul Greciei, cuantumul de bază de 220 de euro se va înmulți cu un factorul „n” de 3,87 pentru capacitatea de plată și cu un coeficient pentru gravitate de 7,5. Astfel, rezultă un cuantum de 6 385,50 pe zi. După înmulțirea cu 3258 de zile care au trecut de la pronunțarea Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592), la data prezentării acestor concluzii rezultă o sumă forfetară de 20 803 959 de euro. În cazul în care hotărârea va fi pronunțată la patru luni de la această dată, suma ar crește până la cuantumul de 21 570 219 de euro.

191. În ceea ce privește cooperarea cu Comisia, nu sunt critici referitoare la atitudinea Greciei. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere de asemenea că Grecia a fost sancționată deja în mod repetat din cauza problemelor legate de legislația privind deșeurile. Merită menționată în special prima penalitate cu titlu cominatoriu aplicată pentru depozitul ilegal Kouroupitos în Creta [104].

192. În cazul Greciei, propunem, așadar, aplicarea unei sumei forfetare de 22 de milioane de euro.

VI – **Cheltuieli de judecată**

193. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

194. În cauza C-196/13, Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Italiană a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale. În măsura în care obține câștig de cauză, în procedura precontencioasă nu a transmis toate informațiile utile. Astfel, aceasta trebuie să fie obligată la plata tuturor cheltuielilor de judecată [105].

195. În cauza C-378/13, suportarea tuturor cheltuielilor de judecată de către Grecia este determinat faptul că acest stat membru a căzut integral în pretenții.

VII – **Concluzie**

196. Prin urmare, în cauza C-196/13, Comisia/Italia propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Prin neadoptarea, la 30 septembrie 2009, la expirarea termenului stabilit de Comisia Europeană în avizul motivat, tuturor măsurilor necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250), Italia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4, 8 și 9 din Directiva 75/442/CEE privind deșeurile, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE, al articolului 2 alineatul (1) din Directiva 91/689/CEE privind deșeurile periculoase și al articolului 14 din Directiva 1999/31/CE privind depozitele de deșeuri, precum și al articolului 260 alineatul (1) TFUE.

2) Obligă Republica Italiană la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 158 200 de euro pe zi, până la executarea integrală a Hotărârii Comisia/Italia (EU:C:2007:250). a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 158 200 de euro pe zi. După ce Italia face dovada Comisiei că a remediat un depozit ilegal închis, care conține deșeuri periculoase, acest cuantum de bază

104 — Hotărârea Comisia/Grecia (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356)

105 — A se vedea Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, punctul 87) și Hotărârea Comisia/Spania (C-151/12, EU:C:2013:690, punctul 57).

trebuie redus cu câte 2 100 de euro, după ce face dovada că a remediat alt depozit, cu câte 700 de euro, iar după ce face dovada că, în conformitate cu Directiva 1999/31/CE, a fost emisă o nouă autorizație pentru un depozit funcțional, cu câte 1 400 de euro.

3) Obligă Republica Italiană la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei sume forfetare în cuantum de 60 de milioane de euro.

4) Respinge în rest acțiunea.

5) Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.

197. În cauza C-378/13, Comisia/Grecia propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Prin neadoptarea, la 29 decembrie 2010, la expirarea termenului stabilit de Comisia Europeană în scrisoarea de punere în întârziere complementară, a tuturor măsurilor necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592), Republica Elenă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4, 8 și 9 din Directiva 75/442/CEE privind deșeurile, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE, precum și al articolului 260 alineatul (1) TFUE, întrucât.

2) Obligă Republica Elenă la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 54 450 de euro pe zi până la executarea integrală a Hotărârii Comisia/Grecia (EU:C:2005:592). Acest cuantum de bază va fi redus cu câte 150 de euro, atunci când Grecia transmite Comisiei dovada închiderii unui depozit ilegal, respectiv a utilizării unor capacități suficiente de recuperare sau de eliminare legală a deșeurilor, precum și a remedierii unui depozit ilegal închis.

3) Obligă Republica Elenă la plata către Comisie, în contul „Resurse proprii ale Uniunii Europene”, a unei sume forfetare de 22 de milioane de euro.

4) Obligă Republica Elenă la plata cheltuielilor de judecată.