Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 4. září 2014[1]

**Věc C-196/13**

**Evropská komise**
**proti**
**Italské republice**
**a**
**Věc C-378/13**
**Evropská komise**
**Proti**

**Řecké republice**

„Nesplnění povinnosti státem — Článek 260 SFEU — Nesplnění povinnosti vyhovět rozsudkům Soudního dvora — Rozsudky Komise v. Itálie (C-135/05, EU:C:2007:250) a Komise v. Řecko (C-502/03, EU:C:2005:592) — Právní předpisy v oblasti odpadů — Nelegální skládky odpadů — Ukončení provozu — Sanace — Nové povolení podle směrnice 99/31/ES — Peněžní sankce — Uložení penále a paušální částky — Snížení penále v případě částečného splnění povinnosti vyhovět rozsudkům“

Obsah

I – Úvod ..... 3

II – Právní rámec ..... 4

A – Stará směrnice o odpadech ..... 4

B – Směrnice o nebezpečných odpadech ..... 4

C – Nová směrnice o odpadech ..... 5

D – Směrnice o skládkách ..... 5

III – Souvislosti obou projednávaných věcí ..... 6

A – K věci Komise v. Itálie (C-196/13) ..... 6

1 — Původní jazyk: němčina.

B – K věci Komise v. Řecko (C-378/13) ..... 6

IV – Návrhová žádání účastníků řízení ..... 7

V – Právní posouzení ..... 8

A – Úvodní poznámky ..... 8

1. K dalšímu trvání povinnosti vyhovět rozsudku ..... 8

2. K okamžiku, který je rozhodný z hlediska posouzení provedení ..... 9

B – K řízení proti Itálii ..... 9

1. K přípustnosti ..... 9

2. K provedení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) ..... 10

a) K využití nelegálních skládek ..... 10

i) K množství nadále využívaných skládek ..... 11

ii) K zavedení další právní úpravy a kontrol ..... 11

b) K sanaci nelegálních skládek ..... 12

i) K povinnosti sanace obecně ..... 12

ii) K článku 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech ..... 13

iii) K dotčeným skládkám ..... 14

c) K novému povolení nadále provozovaných skládek podle směrnice o skládkách ... 17

d) Dílčí závěr ..... 17

C – K řízení proti Řecku ..... 17

D – K peněžitým sankcím ..... 18

1. K penále ..... 18

a) K věci C-196/13, Komise v. Itálie ..... 19

i) K dalšímu trvání porušení ..... 19

– K nesporným případům ..... 19

– K oběma sporným případům ..... 20

– Dílčí závěr ..... 22

ii) K formě penále – neměnná či snižující se částka? ..... 22

iii) K základní částce ..... 24

b) K věci C-378/13, Komise v. Řecko ..... 26

i) K základní částce penále ..... 26

ii) K uznání uzavření provozu skládek ..... 27

iii) Dílčí závěr ..... 27

2. K paušální částce ..... 28

a) K věci C-196/13, Komise v. Itálie ..... 28

b) K věci C-378/13, Komise v. Řecko ..... 29

VI – Náhrada nákladů řízení ..... 29

VII – Závěry ..... 30

## I – **Úvod**

1. Uplatňování právních předpisů Unie v oblasti odpadů je občas obtížné. Řízení v projednávané věci bylo zahájeno na základě těchto obtíží. Komise totiž v souvislosti s velkým množstvím nelegálních skládek odpadů zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti Řecku a Itálii, která vedla k vydání rozsudků ve věcech Komise v. Řecko (C-502/03, EU:C:2005:592) a Komise v. Itálie (C-135/05, EU:C:2007:250). Nyní se Komise opět obrací na Soudní dvůr, jelikož se domnívá, že ani jeden z uvedených rozsudků dosud nebyl úplně proveden. Vzhledem k tomu, že v rámci obou projednávaných věcí vyvstávají zčásti tytéž otázky, pojednám o nich v tomto stanovisku společně.

2. Projednávané věci se týkají využívání nelegálních skládek odpadů, jakož i chybějící sanace nelegálních skládek, jejichž provoz byl ukončen. Italské řízení se navíc týká skutečnosti, že některé skládky obsahují nebezpečné odpady, které nebyly identifikovány ani registrovány, a neexistence nového povolení v případě některých skládek podle směrnice o skládkách [2].

3. První problém spočívá v použitelných právních předpisech: Mohou a musejí být oba rozsudky z let 2005 a 2007 ještě provedeny, přestože se mezitím změnil právní stav?

4. Zjištěná porušení se totiž týkají staré směrnice o odpadech [3], v případě Itálie také směrnice o nebezpečných odpadech [4] a směrnice o skládkách. Stará směrnice o odpadech však již byla mezitím zrušena a nahrazena konsolidovaným zněním bez obsahových změn [5]. Unie později přijala novou směrnici o odpadech [6], kterou byly zrušeny a nahrazeny kodifikovaná směrnice o odpadech a směrnice o nebezpečných odpadech. Proto je třeba zabývat se otázkou, do jaké míry je nyní ještě třeba přijmout opatření proti původním porušením.

2 — Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 (Úř. věst. L 284 s. 1).

3 — V prvních řízeních směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39), ve znění směrnice Rady 91/152/EHS ze dne 18. března 1991 (Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3).

4 — Směrnice Rady 91/689/EHS ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 377, s. 20; Zvl. vyd. 15/02, s. 78).

5 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech (Úř. věst. L 114, s. 9).

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. L 312, s. 3).

5. Zejména v italském řízení navíc vyvstává otázka týkající se předmětu řízení, v němž byl vydán první rozsudek, a tudíž rozsahu povinnosti vyhovět rozsudku. Soudní dvůr totiž konstatoval, že došlo k obecnému a trvajícímu porušení[7], aniž upřesnil, které případy jsou předmětem rozhodnutí o uložení povinnosti. Je tudíž třeba objasnit, zda a jakým způsobem má být takový rozsudek proveden podle článku 260 SFEU.

6. Další otázky jsou spojeny s případným uložením penále nebo zaplacení paušální částky. Vzhledem k tomu, že se obě řízení vztahují na velké množství jednotlivých případů, je třeba objasnit, jak musejí být tyto jednotlivé případy zohledněny při výpočtu a jaký dopad by mělo případné provedení rozsudků ohledně části těchto případů na výši penále. Konkrétně jde o otázku, zda má být uloženo zaplacení menšího penále, jehož periodicky splatná částka bude přiměřeně snížena, jakmile bude při provádění rozsudků dosaženo dalšího pokroku.

## II – **Právní rámec**

### A – *Stará směrnice o odpadech*

7. Článek 4 staré směrnice o odpadech ukládá povinnost chránit zdraví a životní prostředí při nakládání s odpady a povinnost zamezit nelegálnímu skladování odpadů:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady se využívají nebo odstraňují bez ohrožení lidského zdraví a bez použití postupů či metod, které mohou poškodit životní prostředí […]

[…]

Členské státy rovněž učiní nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání a nekontrolovaného odstraňování odpadů.“

8. Článek 8 staré směrnice o odpadech členským státům ukládá učinit nezbytná opatření, aby bylo zajištěno, že každý držitel odpadu jej předá soukromému nebo veřejnému zařízení, které odpad sbírá, nebo podniku, který uskutečňuje operace uvedené v příloze II A či II B této směrnice, anebo využíval nebo odstraňoval odpad sám v souladu s ustanoveními uvedené směrnice.

9. Článek 9 odst. 1 staré směrnice o odpadech stanoví, že v zájmu provedení zejména článku 4 této směrnice musí každá organizace nebo podnik, který provádí operace odstraňování odpadů, získat povolení od příslušného orgánu pověřeného provedením ustanovení uvedené směrnice.

### B – *Směrnice o nebezpečných odpadech*

10. Článek 2 směrnice o nebezpečných odpadech obsahuje zásadní povinnosti při odstraňování těchto odpadů:

„1 Členské státy přijmou nezbytná opatření vyžadující, aby v každé lokalitě, kde se provádí ukládání (vypouštění) nebezpečných odpadů, byly odpady registrovány a identifikovány.

[…]“

7 — Rozsudek Komise v. Itálie (C-135/05, EU:C:2007:250, bod 45).

C – *Nová směrnice o odpadech*

11. Směrnice o odpadech a směrnice o nebezpečných odpadech byly zrušeny článkem 41 nové směrnice o odpadech s účinností od 12. prosince 2010. Toto ustanovení zní následovně:

„Odkazy na zrušené směrnice se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze V.“

12. Články 4, 8 a 9 staré směrnice o odpadech byly bez zásadních změn nahrazeny článkem 13 a čl. 36 odst. 1, čl. 15 odst. 1, jakož i čl. 23 odst. 1 a 2 nové směrnice o odpadech.

13. Funkční obdobou čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech je čl. 35 odst. 1 a 2 nové směrnice o odpadech:

„1. Zařízení nebo podniky uvedené v čl. 23 odst. 1 [zařízení nebo podniky, které plánují provádět zpracování odpadů], původci nebezpečných odpadů a zařízení a podniky, které na profesionálním základě provádějí sběr nebo přepravu nebezpečných odpadů, obchodují s nebezpečným odpadem nebo jej zprostředkovávají, vedou chronologické záznamy o množství, povaze, původu odpadů a případně o místě určení, četnosti sběru, způsobu přepravy a předpokládaných způsobech zpracování odpadů a na požádání tyto informace poskytují příslušným orgánům.

2. Pokud jde o nebezpečné odpady, tyto záznamy musejí být uchovávány alespoň po dobu tří let, s výjimkou zařízení a podniků přepravujících nebezpečné odpady, které jsou povinny tyto záznamy uchovávat alespoň po dobu 12 měsíců.

Doklady o nakládání s odpady se na požádání poskytují příslušným orgánům nebo předcházejícímu držiteli.“

D – *Směrnice o skládkách*

14. Článek 14 písm. a) až c) směrnice o skládkách upravuje převedení stávajících skládek do regulačního rámce uvedené směrnice:

„Členské státy přijmou opatření, aby povolené skládky nebo skládky, které jsou v období provádění této směrnice již provozovány, mohly nadále fungovat pouze tehdy, budou-li […] zavedena dále uvedená opatření:

a) Ve lhůtě jednoho roku ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 [tzn. nejpozději do 16. července 2002], provozovatel skládky zpracuje a předloží ke schválení příslušnému orgánu plán úprav místa skládky obsahující prvky uvedené v článku 8, jakož i veškerá nápravná opatření, která považuje za nutná pro splnění požadavků této směrnice s výjimkou požadavků uvedených v příloze 1 bodu 1.

b) Po předložení plánu úprav místa skládky přijme příslušný orgán konečné rozhodnutí, pokud jde o další provozování na základě zmíněného plánu a této směrnice. Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby v souladu s čl. 7 písm. g) a článkem 13 byl v nejkratším termínu ukončen provoz těch skládek, které neobdržely v souladu s článkem 8 povolení k pokračování provozu.

c) Na základě schváleného plánu úprav místa skládky povolí příslušný orgán nezbytné práce a stanoví přechodné období pro uskutečnění tohoto plánu. Veškeré stávající skládky, s výjimkou skládek uvedených v příloze I bodu 1, musí být ve lhůtě osmi let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 v souladu s požadavky této směrnice.“

15. Podle čl. 18 odst. 1 směrnice o skládkách členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do dvou let od vstupu této směrnice v platnost (tedy nejpozději dne 16. července 2001) a neprodleně o tom uvědomí Komisi.

## III – **Souvislosti obou projednávaných věcí**

16. Toto stanovisko pojednává o dvou řízeních podle čl. 260 odst. 2 SFEU vedených proti Itálii a Řecku týkajících se provedení dvou dřívějších rozsudků, které byly vydány ve věci porušení právních předpisů Unie v oblasti odpadů na základě článku 258 SFEU.

### A – *K věci Komise v. Itálie (C-196/13)*

17. Soudní dvůr dne 26. dubna 2007 v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) konstatoval, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4, 8 a 9 staré směrnice o odpadech, z čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech a z čl. 14 písm. a) až c) směrnice o skládkách, když nepřijala veškerá opatření nezbytná k tomu:

— aby zajistila, že odpady se využívají nebo odstraňují bez ohrožení lidského zdraví a bez použití postupů či metod, které mohou poškodit životní prostředí, a zakázala svévolné opuštění nebo nepovolené ukládání a nekontrolované odstraňování odpadů;

— aby bylo zajištěno, že každý držitel odpadu jej předá soukromému nebo veřejnému zařízení, které odpad sbírá, nebo podniku, který uskutečňuje operace odstraňování a využití, anebo využíval nebo odstraňoval odpad sám v souladu s ustanoveními směrnice o odpadech;

— aby každá organizace nebo podnik, který provádí odstraňování odpadů, musel získat povolení od příslušného orgánu;

— aby v každé lokalitě, kde se provádí vypouštění nebo ukládání nebezpečných odpadů, byly odpady registrovány a identifikovány; a

— aby co se týče povolených skládek nebo skládek, které jsou ke dni 16. července 2001 již provozovány, provozovatel skládky před 16. červencem 2002 zpracoval a předložil příslušnému orgánu ke schválení plán úprav místa skládky obsahující informace týkající se podmínek povolení, jakož i veškerá nápravná opatření, která považuje za nutná, a aby po předložení plánu úprav místa skládky příslušný orgán přijal konečné rozhodnutí, pokud jde o další provozování a v nejkratším termínu ukončil provoz těch skládek, které neobdržely povolení k pokračování provozu, nebo povolil nezbytné práce a stanovil přechodné období pro uskutečnění tohoto plánu,

18. Po navázání prvních kontaktů Komise dne 1. února 2008 vyzvala Itálii, aby se vyjádřila k provádění rozsudku. V návaznosti na další korespondenci Komise dne 26. června 2009 zaslala Itálii odůvodněné stanovisko. Lhůta k provedení rozsudku, která v něm byla stanovena, byla Komisí prodloužena do 30. září 2009. Následovala další vyjádření Itálie, s nimiž se ovšem Komise nespokojila. Komise proto dne 16. dubna 2013 podala žalobu ve věci C-196/13.

### B – *K věci Komise v. Řecko (C-378/13)*

19. Soudní dvůr dne 6. října 2005 v rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) konstatoval, že Řecká republika tím, že nepřijala veškerá opatření nezbytná k tomu, aby zajistila dodržování článků 4, 8 a 9 směrnice o odpadech, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.

20. Komise a Řecko intenzivně diskutovaly o provedení tohoto rozsudku. Dne 29. října 2010 Komise Řecku zaslala další výzvu k podání připomínek, v níž stanovila poslední lhůtu v délce dvou měsíců k provedení tohoto rozsudku. Vzhledem k tomu, že Komise považovala informace poskytnuté následně Řeckem za neuspokojivé, podala dne 2. července 2013 žalobu ve věci C-378/13.

## IV – **Návrhová žádání účastníků řízení**

21. Komise ve věci C-196/13 navrhuje, aby Soudní dvůr:

1) prohlásil, že Italská republika tím, že nepřijala všechna opatření nezbytná k tomu, aby vyhověla rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), v němž bylo prohlášeno, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4, 8 a 9 směrnice o odpadech, z čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech a z čl. 14 písm. a) až c) směrnice o skládkách, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU;

2) uložil Italské republice povinnost zaplatit Komisi penále ve výši 256 819,20 eur za každý den prodlení s plněním povinností vyplývajících rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), počínaje dnem vydání rozsudku v projednávané věci až do dne splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250);

3) uložil Italské republice, aby Komisi zaplatila paušální částku rovnající se součinu denní částky ve výši 28 089,60 eur a počtu dní pokračujícího neplnění jejích povinností, a to ode dne vyhlášení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) až do dne, kdy bude v projednávané věci vydán rozsudek;

4) uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

22. Italská republika navrhuje, aby Soudní dvůr prohlásil, že tato žaloba je nepřípustná, nepodložená a v každém případě neopodstatněná, a rozhodl o nezbytných následcích, pokud jde náhradu nákladů řízení.

23. Komise ve věci C-378/13 navrhuje, aby Soudní dvůr:

1) prohlásil, že Řecká republika tím, že nepřijala všechna opatření nezbytná k tomu, aby vyhověla rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU;

2) uložil Řecké republice povinnost zaplatit Komisi penále navržené ve výši 71 193,60 eur za každý den prodlení s plněním povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko ode dne vyhlášení rozsudku v této věci až do dne splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592);

3) uložil Řecké republice, aby Komisi zaplatila paušální částku ve výši 7 786,80 eur za každý den prodlení ode dne vyhlášení rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) až do dne, kdy bude v projednávané věci vydán rozsudek, anebo do dne splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592), pokud k tomu dojde dříve.

4) uložil Řecké republice náhradu nákladů řízení.

24. Řecká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

1) v plném rozsahu zamítl žalobu Komise;

2) podpůrně zamítl návrhová žádání týkající se uložení denního penále a paušální částky;

3) podpůrně snížil částku denního penále, kterou navrhuje Komise, s přihlédnutím k provedení rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) na absolutní minimum a snížil paušální částku na minimum, které bylo stanoveno pro Řecko, tj. na 2 181 000 eur;

4) uložil Komisi náhradu nákladu řízení.

25. Účastnice řízení předložily písemná vyjádření a zúčastnily se jednání konaného dne 3. června 2014.

## V – **Právní posouzení**

26. Nejprve uvedu několik úvodních poznámek, které jsou relevantní pro obě řízení (k tomu viz níže část A) a posléze přezkoumám, zda Itálie (k tomu viz níže část B) a Řecko (k tomu viz níže část C) provedly oba rozsudky. Na závěr se budu zabývat finančními sankcemi (k tomu viz níže část D).

### A – *Úvodní poznámky*

27. Nejprve je třeba přezkoumat kritérium, do jaké míry je nadále nutné provést sporné rozsudky (k tomu viz níže bod 1), a následně musí být objasněno, jak se určí rozhodný okamžik pro splnění povinnosti vyhovět rozsudku (k tomu viz níže bod 2).

#### 1. K dalšímu trvání povinnosti vyhovět rozsudku

28. Nejprve je třeba objasnit, do jaké míry je nadále nutné oba rozsudky provést. Příslušná ustanovení směrnice o skládkách sice ještě stále platí, ale stará směrnice o odpadech a směrnice o nebezpečných odpadech byly mezitím zrušeny a nahrazeny novou směrnicí o odpadech.

29. Povinnost vyhovět rozsudkům však nemůže jít nad rámec platnosti právních povinností, jejichž porušení Soudní dvůr určil. V opačném případě by si mohla povinnost provést rozsudek za určitých okolností vynutit dokonce další porušení unijního práva. Pro názornost lze uvést oba rozsudky Komise v. Švédsko [8] týkající se uchovávání údajů. Jejich další provádění by mohlo v důsledku konstatování, že směrnice 2006/24 [9] je neplatná [10], porušit článek 15 směrnice 2002/58 [11], jakož i články 7 a 8 Listiny základních práv Unie.

30. V řízení podle článku 258 SFEU je Komise ovšem podle ustálené judikatury oprávněna domáhat se určení, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z původního znění unijního právního aktu, později změněného či zrušeného, které byly novými ustanoveními zachovány [12]. Toto řešení je logické, neboť je zpravidla třeba vycházet z předpokladu, že unijní zákonodárce neměl v úmyslu navzdory novému znění některých směrnic ztěžovat vymáhání splnění povinností, které nadále existují v nezměněné podobě. Takové čistě formální změny unijního práva se totiž nedotýkají konkrétních cílů

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

9 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (Úř. věst. L 105, s. 54).

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

11 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Úř. věst. L 201, s. 37; Zvl. vyd. 13/29, s. 514), naposledy pozměněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, s. 11).

12 — Rozsudky Komise v. Itálie (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, bod 36, týkající se právních předpisů v oblasti odpadu), Komise v. Francie (C-492/08, EU:C:2010:348, bod 31) a Komise v. Polsko (C-281/11, EU:C:2013:855, bod 37).

příslušných směrnic, které jsou podle článku 288 odst. 3 SFEU pro členské státy závazné. To platí tím spíše, že unijní zákonodárce do nových právních aktů zavádí ustanovení, podle kterých mají být odkazy na zrušené směrnice pokládány za odkazy na nové směrnice, a dokonce připojuje srovnávací tabulky. Přesně k tomu došlo v případě nových směrnic obsahujících právní úpravu v oblasti odpadů [13].

31. V souladu s tím již Soudní dvůr rozhodl, že zrušení staré směrnice o odpadech kodifikovanou směrnicí o odpadech během postupu před podáním žaloby podle článku 258 SFEU nemělo vliv na probíhající řízení o nesplnění povinnosti. Novější směrnice, kterou byla z důvodů přehlednosti a jasnosti kodifikována směrnice o odpadech, totiž opět zahrnuje rozhodná ustanovení starší směrnice [14].

32. Soudní dvůr o tyto myšlenku implicitně opřel již také rozsudek podle čl. 260 odst. 2 SFEU. Toto řízení týkající se irských septických nádrží [15] se totiž týkalo rovněž použití článků 4 a 8 staré směrnice o odpadech, která byla již v době vydání prvního rozsudku nahrazena kodifikovanou směrnicí o odpadech. A ještě před podáním žaloby podle článku 260 byla konsolidovaná směrnice o odpadech nahrazena novou směrnicí o odpadech. Soudní dvůr přesto uložil – bez další diskuze o použitelných právních předpisech – povinnost zaplacení penále a paušální částky.

33. I v projednávaném řízení lze proto vymáhat dřívější povinnosti vyplývající z právních předpisů v oblasti odpadů, pokud nadále existují v platných právních předpisech. To je vždy třeba zkoumat s ohledem na konkrétní případ.

2. K okamžiku, který je rozhodný z hlediska posouzení provedení

34. Při přezkumu otázky, zda byl rozsudek proveden, je datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 1 SFEU datum uplynutí lhůty stanovené ve výzvě k podání vyjádření zaslané dopisem na základě tohoto ustanovení [16]. Pokud však řízení o nesplnění povinnosti bylo zahájeno na základě dříve platného čl. 228 odst. 2 ES a odůvodněné stanovisko bylo vydáno před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, tedy před 1. prosincem 2009, je datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v tomto odůvodněném stanovisku [17].

B – *K řízení proti Itálii*

1. K přípustnosti

35. Itálie se domnívá, že žaloba je nepřípustná, jelikož Komise nepředložila další odůvodněné stanovisko. Další stanovisko by však bylo nezbytné pouze tehdy, kdyby Komise rozšířila předmět řízení oproti odůvodněnému stanovisku [18]. Takové rozšíření je ale v nedohlednu. Pokud žaloba odpovídá vydanému stanovisku, další stanovisko naopak není třeba. Proto je třeba tento argument Itálie odmítnout.

36. Itálie dále uvádí, že dopis generálního ředitele generálního ředitelství pro životní prostředí ze dne 14. června 2011 vzbudil legitimní očekávání, že předmět řízení byl vymezen jinak.

13 — Viz článek 20 konsolidované směrnice o odpadech a článek 41 nové směrnice o odpadech.

14 — Rozsudek Komise v. Řecko (C-286/08, EU:C:2009:543, bod 8).

15 — Rozsudek Komise v. Irsko (C-374/11, EU:C:2012:827).

16 — Rozsudky Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 67) a Komise v. Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 23).

17 — Rozsudek Komise v. Španělsko (C-184/11, EU:C:2014:316, bod 36).

18 — Viz rozsudky Komise v. Německo (C-191/95, EU:C:1998:441, bod 55), Komise v. Španělsko (C-186/06, EU:C:2007:813, bod 15) a Komise v. Spojené království (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 39).

37. Porušení zásady ochrany legitimního očekávání předpokládá, že správní orgány poskytly konkrétní ujištění [19]. Přesné, nepodmíněné a shodující se informace z oprávněných a spolehlivých zdrojů jsou ujištěními, která mohou vzbudit taková očekávání [20].

38. Itálie ovšem neuvedla, jaká konkrétní ujištění je třeba dovodit z tohoto dopisu. Proto je třeba odmítnout i tuto námitku.

2. K provedení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250)

39. Proti Itálii Komise vydala z důvodu nedostatečného provedení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) odůvodněné stanovisko. Lhůtu, kterou v něm stanovila, prodloužila do 30. září 2009. Proto je třeba přezkoumat, zda Itálie k tomuto okamžiku přijala opatření nezbytná k dosažení souladu s uvedeným rozsudkem.

40. Soudní dvůr v uvedeném rozsudku konstatoval, že byly porušeny články 4, 8 a 9 staré směrnice o odpadech, čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech a čl. 14 písm. a) až c) směrnice o skládkách.

41. V okamžiku uplynutí prodloužené lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, dne 30. září 2009, byla stará směrnice o odpadech nahrazena konsolidovanou směrnicí o odpadech, nicméně lhůta k provedení nové směrnice o odpadech ještě neuplynula. Vzhledem k tomu, že konsolidovaná směrnice neobsahovala žádné obsahové změny, měla Itálie dne 30. září 2009 nadále povinnost provést uvedený rozsudek.

42. Výrok rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) lze za účelem vymezení rozsahu povinností, které souvisejí s jeho provedením, využít pouze velmi omezeně, neboť tento výrok pouze opakuje znění porušených ustanovení práva. Je ho ovšem třeba vykládat ve světle odůvodnění daného rozhodnutí [21]. V souladu s ním lze vymezit tři druhy porušení, a sice

— využívání nelegálních skládek odpadů, zčásti včetně ukládání nebezpečných odpadů;

— chybějící sanace uzavřených nelegálních skládek odpadů, které zčásti obsahují nebezpečné odpady;

— chybějící nové povolení skládek odpadů, které jsou nadále provozovány, v souladu se směrnicí o skládkách.

a) K využití nelegálních skládek

43. Komise vytýká využívání nelegálních skládek a skutečnost, že Itálie měla zavést další právní úpravu a kontroly, aby zamezila takovým protiprávním stavům.

44. Porušení článků 4 a 9 staré směrnice o odpadech a čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech z důvodu využívání skládek odpadů, které neodpovídají požadavkům kladeným těmito ustanoveními, Soudní dvůr konstatoval v bodech 39, 42 a 43 rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). Podle něj v celé Itálii existovalo nezanedbatelné množství skládek, v případě kterých jejich provozovatelé nezajistili využívání nebo odstraňování odpadů bez ohrožení lidského zdraví a bez použití postupů či

19 — Rozsudky Belgie a Forum 187 v. Komise (C-182/03 a C-217/03, EU:C:2006:416, bod 147), Masdar (UK) v. Komise (C-47/07 P, EU:C:2008:726, bod 81) a Kahla/Thüringen Porzellan v. Komise (C-537/08 P, EU:C:2010:769, bod 63).

20 — Rozsudky Kahla/Thüringen Porzellan v. Komise (C-537/08 P, EU:C:2010:769, bod 63) a AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 72).

21 — Rozsudky Bosch (135/77, EU:C:1978:75, bod 4), Komise v. Lucembursko (C-526/08, EU:C:2010:379, bod 29) a Komise v. Německo (C-95/12, EU:C:2013:676, bod 40).

metod, které mohou poškodit životní prostředí. Také existovalo nezanedbatelné množství míst, kde docházelo k nekontrolovanému odstraňování odpadů [22]. Byla provozována rovněž řada skládek bez povolení příslušných orgánů [23]. A nakonec Soudní dvůr konstatoval, že v Itálii existovalo přinejmenším 700 nelegálních skládek s nebezpečnými odpady, které nepodléhaly žádné kontrole [24].

i) K množství nadále využívaných skládek

45. Komise sice nejprve uvedla, že v okamžiku uplynutí lhůty, kterou stanovila, existovalo přinejmenším 422 nelegálních skládek, avšak podle informací obsažených v žalobní odpovědi tuto výtku v replice omezila na 37 skládek, jejichž uzavření není před uplynutím uvedené lhůty objasněno. Na základě informací obsažených v duplice nakonec vytýkala pouze využívání dvou nelegálních skládek.

46. Přitom jde o „divokou“ skládku Matera/Altamura Sgarrone na hranici mezi regiony Apulie a Basilicata a o bývalou obecní skládku Reggio Calabria/Malderiti v Kalábrii.

47. Itálie tyto skládky sice ještě uvedla ve svých seznamech v žalobní odpovědi [25], avšak neudala okamžik ukončení jejich provozu, a dokonce zmínila plánovaná sanační opatření. V duplice [26] však Itálie vysvětlila, že v oblasti údajné skládky Matera/Altamura Sgarrone se podle novějších místních šetření žádná bývalá skládka nenachází. A v souvislosti s údajnou skládkou Reggio Calabria/Malderiti Itálie sdělila, že tam v minulosti skutečně byly ukládány odpady, které však již byly dávno odstraněny.

48. S ohledem na přezkum otázky, zda v okamžiku uplynutí lhůty stanovené Komisí ještě skutečně byly využívány nelegální skládky, je však tento argument nepodstatný. Tyto nové poznatky zaprvé nevylučují, že skládky byly tehdy ještě využívány. A zadruhé Itálie odmítá výslovně se vyjádřit k otázce, do jaké míry byl k tomuto okamžiku proveden rozsudek Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) [27]. Itálie tudíž také zmeškala možnost vyvrátit skutečnost, že v době uplynutí lhůty byly tyto skládky využívány.

49. S ohledem na skládky Matera/Altamura Sgarrone a Reggio Calabria/Malderiti je tudíž výtka dalšího využití nelegálních skládek v okamžiku uplynutí lhůty stanovené Komisí opodstatněná.

ii) K zavedení další právní úpravy a kontrol

50. Komise ovšem v této souvislosti vytýká také to, že Itálie dostatečně neposílila svou právní úpravu týkající se zamezení nelegálního ukládání odpadu, ani svůj systém kontroly odpadů, přestože italské orgány mezitím oznámily příslušné reformy týkající se provedení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).

51. S ohledem na tuto výtku lze uvést, že v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) bylo konstatováno obecné a trvající porušení ustanovení právních předpisů v oblasti odpadů [28]. Je nasnadě čelit takovému porušení obecnými opatřeními legislativní nebo systematické povahy. Tato opatření by mohla přispět k zamezení vzniku nových nelegálních skládek do budoucna.

52. Soudní dvůr však nekonstatoval, že porušení vyžaduje přijetí takových opatření. Ani Komise v tomto ohledu neuvádí žádné indicie.

22 — Bod 39.
23 — Bod 42.
24 — Bod 43.
25 — Příloha 2 k žalobní odpovědi, body 34 a 74.
26 — Bod 14.
27 — Bod 8 žalobní odpovědi.
28 — Bod 45.

53. Skutečnost, že italské orgány možná přechodně zastávaly názor, že je nezbytné přijmout další právní úpravu a systematická kontrolní opatření, nestačí sama o sobě k prokázání toho, že taková opatření jsou nezbytná za účelem provedení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). To platí tím spíše, že Itálie v tomto řízení uvádí, že cílem těchto plánů nebylo splnění povinnosti vyhovět rozsudku.

54. Naopak nelze vyloučit, že – jak také uvádí Itálie – již důsledné používání stávající právní úpravy stačí k tomu, aby bylo v budoucnu zamezeno ukládání odpadů na mnohých nelegálních skládkách. Ve prospěch této domněnky hovoří i skutečnost, že v tomto řízení nebylo uvedeno, že mezitím vznikly nové nelegální skládky.

55. Samostatným jednotlivým případům – které nastaly například v důsledku kriminálních aktivit – naopak nebude možno s jistotou zabránit ani s pomocí přísné právní úpravy a zdokonalených kontrolních systémů. Tyto případy by bylo třeba kvalifikovat jinak než obecné a trvající porušení, které bylo konstatováno v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).

56. Tuto část žaloby je tedy třeba zamítnout.

b) K sanaci nelegálních skládek

57. Druhým porušením, na které poukazuje Komise, je chybějící sanace uzavřených nelegálních skládek odpadů, které obsahují částečně nelegální odpady. Komise tvrdí, že v okamžiku uplynutí lhůty, kterou stanovila, bylo třeba provést sanaci ještě u 422 skládek.

58. V souvislosti s touto námitkou vyvstávají obtížné otázky. Nejprve je třeba objasnit, zda na základě rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) vzniká povinnost provést sanaci nelegálních skládek, jejichž provoz byl ukončen (k tomu viz níže bod i), a jaký význam má v této souvislosti směrnice o nebezpečných odpadech (k tomu viz níže bod ii). Nakonec je třeba objasnit, na které skládky se vztahuje povinnost provést uvedený rozsudek (k tomu viz níže bod iii).

i) K povinnosti sanace obecně

59. Itálie zpochybňuje skutečnost, že rozsudek Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) vůbec vyžaduje sanaci uzavřených nelegálních skládek odpadů.

60. V tomto ohledu je třeba připustit, že v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) není ani ve výroku, ani v odůvodnění výslovně konstatováno, že chybějící sanace nelegálních skládek patří mezi konstatovaná porušení. Tento rozsudek ale přináší důkaz o tom, že Komise v rámci svých tvrzení vytýkala také dosud chybějící sanaci nelegálních skládek[29]. A soudní dvůr tyto argumenty neodmítl, nýbrž žalobě Komise v plném rozsahu vyhověl.

61. Podle bodu 41 rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) navíc bylo ohledně výtky týkající se porušení článku 8 směrnice o odpadech prokázáno, že italské orgány nezajistily, aby držitelé odpadu sami odpad odstraňovali nebo jej využívali anebo jej předali zařízení, které odpad sbírá, nebo podniku, který uskutečňuje tyto operace v souladu s ustanoveními uvedené směrnice. Budeme-li vycházet z citovaných dokumentů[30], ukáže se, že Soudní dvůr toto konstatování prokazuje skutečností, že v některých skládkách v regionech Umbrie a Apulie ještě nebyla provedena sanace.

29 — Zejména body 10 a 12.

30 — S. 412 až 422 příloh k duplice Itálie ve věci C-135/05.

62. Skutečnost, že článek 8 staré směrnice o odpadech obsahuje takovou povinnost provést sanaci nelegálních skládek, Soudní dvůr konstatoval již dříve. Provozovatel nelegální skládky se tím, že v oblasti těchto skládek přijímá odpady, stává majitelem těchto odpadů. Uvedené ustanovení tak členskému státu ukládá povinnost přijmout vůči tomuto provozovateli opatření nezbytná k zajištění toho, že tyto odpady budou předány soukromému nebo veřejnému zařízení, které odpad sbírá nebo jej odstraňuje, pokud tento provozovatel nemůže sám zajistit jejich využití nebo odstranění [31].

63. Přinejmenším konstatované porušení článku 8 staré směrnice o odpadech tudíž spočívá zejména v tom, že dosud nebyla provedena sanace nelegálních skládek odpadů.

64. Komise sice uvádí, že porušení článku 8 staré směrnice o odpadech přichází v úvahu pouze s ohledem na obě skládky odpadů, v případě kterých je sporné, zda byl uzavřen jejich provoz [32]. Posoudíme-li však její argumenty v celkových souvislostech, je zřejmé, že v ostatních částech nevzdala svou žalobu založenou na porušení článku 8 v důsledku dosud chybějící sanace nelegálních skládek. Nadále totiž výslovně vyžaduje provedení této sanace a vůči Itálii je tento požadavek bez pochyb zjevný. Uznání provedení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) s ohledem na články 8 a 9 se proto týká pouze porušení těchto ustanovení v důsledku nedostatečného zamezování nelegálním skládkám, nebo jejich využívání.

65. Povinnost provést sanaci nelegálních skládek se navíc podle některých rozsudků, které existují pouze ve francouzštině a v jednacím jazyce, zakládá také na čl. 4 odst. 1 staré směrnice o odpadech, jehož porušení Komise rovněž vytýká. Soudní dvůr tak nejprve rozhodl s ohledem na případy, ve kterých bylo nesporné, že nelegálně ukládané odpady ohrožovaly životní prostředí [33], čemuž má být podle čl. 4 odst. 1 právě zamezeno. Později se opíral o úvahu, že již ukládání odpadů na (nelegální) skládce ohrožuje životní prostředí [34]. Je tudíž logické, že za účelem splnění požadavků stanovených čl. 4 odst. 1 nestačí nelegální skládku uzavřít nebo zakrýt nelegálně uložené odpady zeminou a sutí [35]. Jak správně uvádí Komise, musí být naopak přezkoumána alespoň otázka, zda uzavřená nelegální skládka ohrožuje životní prostředí nebo lidské zdraví. Pokud tomu tak je, je třeba v jejím případě provést sanaci.

66. Nezbývá tak než konstatovat, že na základě porušení čl. 4 odst. 1 a článku 8 staré směrnice o odpadech konstatovaného v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) vzniká povinnost přezkoumat, zda je v případě nelegálních skládek odpadů třeba provést sanaci, a případně povinnost ji provést.

67. Tomuto výsledku odpovídá také okolnost, že Itálie již ve věci C-135/05, ale také ve v tomto řízení průběžně informovala o sanaci skládek odpadů. Tento členský stát proto nemůže tvrdit, že mu nebylo známo, že se toto řízení vztahuje rovněž na sanaci skládek.

ii) K článku 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech

68. Konstatování porušení čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) rozšiřuje tuto povinnost sanace o specifické povinnosti v oblasti nebezpečných odpadů.

31 — Rozsudky Komise v. Itálie (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, bod 108), Komise v. Itálie (C-383/02, EU:C:2004:501, bod 40, 42 a 44), Komise v. Itálie (C-447/03, EU:C:2004:751, body 27, 28 a 30), Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 181) a Komise v. Portugalsko (C-37/09, EU:C:2010:331, body 54 a 55).

32 — Viz výše body 47 až 50 tohoto stanoviska.

33 — Rozsudky Komise v. Itálie (C-383/02, EU:C:2004:501, body 32 a 36), jakož i Komise v. Itálie (C-447/03, EU:C:2004:751, body 19 až 24).

34 — Rozsudky Komise v. Španělsko (C-361/05, EU:C:2007:298, bod 20) a Komise v. Portugalsko (C-37/09, EU:C:2010:331, bod 37).

35 — Rozsudek Komise v. Španělsko (C-361/05, EU:C:2007:298, body 24 a 26), upřesněný v rozsudku Komise v. Portugalsko (C-37/09, EU:C:2010:331, bod 37).

69. V tomto ohledu je nejprve třeba poukázat na to, že základní povinnosti v oblasti právních předpisů o odpadech vyplývající ze směrnice o odpadech – včetně povinnosti sanace – nejsou znovu upraveny směrnicí o nebezpečných odpadech, nýbrž podle čl. 1 odst. 2 naposled uvedené směrnice platí rovněž pro nebezpečné odpady. Sanaci podle směrnice o odpadech je tudíž třeba provést také v případě nelegálních skládek, které obsahují nebezpečné odpady.

70. Na základě směrnice o nebezpečných odpadech mohou ovšem vzniknout další povinnosti. Článek 2 odst. 1 například požaduje, aby byly nebezpečné odpady identifikovány a registrovány.

71. Pokud nebyly nebezpečné odpady identifikovány a registrovány při jejich nelegálním ukládání, pak je třeba je dodatečně identifikovat a registrovat v rámci sanace. Obvykle je dokonce předpokladem vlastní sanace alespoň identifikace odpadů, aby bylo možné získat spolehlivé informace o tom, jakým způsobem musí být provedena jejich sanace, a aby se při sanaci zabránilo tomu vzniku dalších hrozeb pro životní prostředí a lidské zdraví.

iii) K dotčeným skládkám

72. Účastníci řízení se dále neshodnou na tom, které skládky podléhají povinnosti sanace. To se zásadně týká otázky, zda byl v rozsudku dostatečně přesným způsobem vymezen rozsah porušení, aby bylo možné vymáhat splnění povinností vyplývajících z rozsudku podle článku 260 SFEU. Uvedený rozsudek totiž neobsahuje ani ve výroku, ani v odůvodnění seznam skládek, jejichž sanace musí být provedena.

73. Takový seznam lze rekonstruovat nanejvýš nepřímo z procesního spisu ve věci C-135/05. Relevantní jsou přitom skládky, které Komise přímo nebo nepřímo označila. S ohledem na většinu regionů přitom záleželo na zprávě italského státního lesního úřadu ze dne 22. října 2002, o kterou Komise opřela svou žalobu. Tato zpráva zahrnovala nelegální skládky v lesních a horských oblastech v italských regionech s běžným statutem, tj. ve všech italských regionech s výjimkou Val d'Aosta, Furlansko-Julské Benátsko, Sardinie, Sicílie a Tridentsko-Horní Adiže.

74. Rekonstruovaný seznam by však s největší pravděpodobností nezahrnoval všechny skládky, jejichž sanaci Komise v tomto řízení požaduje. Itálie totiž na dotaz Soudního dvora předložila seznam se 71 skládkami, které vyjmenovala Komise a které nebyly předmětem řízení ve věci C-135/05.

75. Komise netvrdí, že tyto skládky byly označeny v řízení ve věci C-135/05. Výslovně se vyjadřuje pouze k oběma skládkám, jejichž existence je předmětem sporu [36]. Z jejích tvrzení však bez pochyby vyplývá, že trvá na provedení sanace i v případě zbývajících 69 skládek. 44 těchto skládek se nachází v oblastech prozkoumaných lesním úřadem, 25 zbývajících skládek se nachází v oblastech, pro které není lesní úřad příslušný, a to většinou na Sicílii nebo na Sardinii. Proto existují pochybnosti ohledně toho, že byly především naposled uvedené skládky Komisí zmíněny v řízení ve věci C-135/05.

76. Konstatování Soudního dvora v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) se ale právě nezaměřují na to, zda a jak byly určité skládky v tomto řízení identifikovány. Itálie totiž ve věci C-135/05 již bezúspěšně vytýkala obecnou a neurčitou povahu nesplnění povinnosti tvrzeného Komisí. Soudní dvůr ovšem zdůraznil, že Komise může zpochybnit obecnou správní praxi, která způsobuje opakované a trvající porušování unijních právních předpisů [37]. Soudní dvůr správně v bodě 45 uvedeného

36 — Viz výše bod 46 tohoto stanoviska.

37 — Body 18 až 22 rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250).

rozsudku výslovně konstatoval, že Itálie obecným a pokračujícím způsobem porušovala povinnosti vyplývající z právních předpisů v oblasti odpadů. Tato různá porušení neodůvodnil podrobnou analýzou uvedených případů, nýbrž se spokojil s příkladnými odkazy na situace nastalé v určitých regionech [38].

77. Konstatování porušení unijního práva v rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), a to zejména porušení článků 4 a 8 směrnice o odpadech, jakož i čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech, tedy jde nad rámec jednotlivých případů, které byly uvedeny Soudnímu dvoru. [39] Toto konstatování je naopak třeba chápat v tom smyslu, že Itálie po dlouhou dobu na celém svém státním území nepřijímala opatření nezbytná k sanaci nelegálních skládek, tj. k tomu, aby řádně odstranila nelegálně uložené odpady podle uvedených ustanovení. Podstata tohoto protiprávního stavu spočívá v tom, že Itálie nevyvinula dostatečné úsilí, aby zamezila využívání nelegálních skládek.

78. Je ovšem sporné, do jaké míry takové konstatování obecného a trvajícího porušení, které není omezeno na jednotlivé případy, jež byly (například) předloženy Soudnímu dvoru, členský stát podle čl. 260 odst. 1 SFEU zavazuje k přijetí opatření, která lze vymáhat podle čl. 260 odst. 2.

79. Pokud by použití článku 260 SFEU vyžadovalo stejnou míru určitosti jako exekuční titul, bylo by vyloučené vymoci splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) s ohledem na sanaci skládek. Pro platební tituly ve smyslu článků 192 a 187 Smlouvy o EHS (nynější články 280 a 299 SFEU) Soudní dvůr dokonce navzdory možnosti přepočtu vyloučil, aby byly vyjádřeny v tehdy ještě existujících evropských zúčtovacích jednotkách, neboť mohou být splněny pouze v měně dané země [40]. Pokud ale ani rozsudek, ani procesní spis ve věci C-135/05 jasně neoznačují, u kterých skládek je konkrétně třeba provést sanaci, je výkon daného rozhodnutí zřejmě vyloučen.

80. Na článek 260 SFEU však nelze klást srovnatelné požadavky [41]. To vyplývá již z toho, že rozsudky, které mají být prováděny podle článku 258 SFEU, mají pouze deklaratorní povahu. Bez ohledu na rozhodnutí o nákladech řízení tedy právě neoznačují žádná konkrétní opatření, která členský stát musí přijmout za účelem ukončení konstatovaného porušení unijních právních předpisů. Tyto rozsudky naopak členským státům zpravidla ponechávají značný prostor pro uvážení při jejich provádění.

81. Kritériem by proto měla být naopak zásada spravedlivého procesu, která musí svědčit všem účastníkům řízení před soudem Unie, nehledě na jejich právní postavení [42]. Ke splnění požadavků spojených s touto zásadou je třeba, aby se účastníci řízení seznámili se skutkovými a právními okolnostmi, které jsou rozhodné pro výsledek řízení, a měli také možnost diskutovat v souladu se zásadou kontradiktornosti [43]. Každé soudní rozhodnutí proto musí obsahovat odůvodnění, aby žalovanému bylo umožněno pochopit důvody jeho odsouzení [44]. Rozsah povinnosti uvést odůvodnění se ale může lišit v závislosti na povaze dotčeného soudního rozhodnutí a je nutno jej analyzovat, s přihlédnutím k dotčenému řízení v jeho celistvosti a s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem, při zohlednění procesních záruk týkajících se tohoto rozhodnutí. [45]

38 — Body 32 a 39 až 44.

39 — viz rozsudek Komise v. Německo (C-160/08, EU:C:2010:230, bod 110).

40 — Rozsudek Société anonyme Générale sucrière v. Komise (41/73, 43/73 a 44/73, EU:C:1977:41, body 14 a 15).

41 — Viz rozsudek Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, zejména bod 91).

42 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Irsko a další (C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 53).

43 — Rozsudek Komise v. Irsko a další (C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 56).

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

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

82. Požadavky kladené na odůvodnění jsou zčásti spjaty s možností podat opravný prostředek, která není v řízení o nesplnění povinnosti relevantní[46]. Avšak i v řízení o nesplnění povinnosti musí být rozsudek alespoň dostatečně jasný, aby bylo dotčenému členskému státu umožněno zjistit, jaké protiprávní stavy musí odstranit za účelem splnění povinností, které z tohoto rozsudku vyplývají. Také musí mít možnost obhájit splnění těchto povinností před Komisí.

83. Požadavky kladené na určitost tvrzení však nemohou vést k tomu, aby konstatování obecné a trvající praxe nevyžadovalo provedení povinností vyplývajících z rozsudku. V opačném případě by byla taková konstatování, která Soudní dvůr umožňuje v ustálené judikatuře[47], zbavena praktických účinků. Měla by pak pouze čistě deklaratorní povahu.

84. Nezbytnost takových spíše abstraktních konstatování bez konkrétního identifikování všech příslušných jednotlivých případů ostatně vyplývá z chování dotčeného členského státu. Ten totiž nejprve toleruje obecné a trvající porušení unijního práva a následně v rámci prostupu před podáním první žaloby pro nesplnění povinnosti Komisi v rozporu se svou povinností loajální spolupráce neinformuje podrobně a přesně o rozsahu daného protiprávního stavu. Pokud by se od Komise přesto vyžadovalo, aby přesně kvalifikovala porušení unijního práva, aniž by měla zvláštní vlastní vyšetřovací pravomoci, aby mohlo být později vymáháno ukončení těchto porušení, umožnilo by se členskému státu vytěžit z porušení unijních právních předpisů další výhodu.

85. A konečně, Soudní dvůr již v jednom přinejmenším podobném případě použil tehdy platný článek 228 ES (nyní článek 260 SFEU). Odsouzení Francie z důvodu nedostatečné kontroly činností v oblasti rybářství se totiž týkalo trvajícího strukturálního nedostatku při používání unijního práva[48], jehož odstranění rovněž nebylo konkrétně stanoveno.

86. Musí tudíž stačit, pokud členský stát může na základě rozsudku – v případě potřeby na základě výkladu daného rozsudku podle článku 43 statutu – zjistit, jaká opatření bude nezbytné přijmout za účelem provedení povinností vyplývajících z rozsudku.

87. Rozsudek Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) tyto podmínky s ohledem na povinnost provést sanaci skládek splňuje. Jak již bylo ukázáno[49], Itálie mohla jakožto členský stát účastnící se řízení z rozsudku a z procesního spisu dovodit, že se toto řízení vztahuje na sanaci nelegálních skládek, jejichž provoz byl ukončen. V případě těchto skládek se muselo jednat o skládky, jejichž využívání Itálie v rozporu s články 4, 8 a 9 staré směrnice o odpadech a zčásti také v rozporu s čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech předtím nezamezila ve své obecné a trvající praxi. Nezbytnost provést sanaci těchto skládek je totiž následkem tohoto využívání[50].

88. Itálie si také byla po celou dobu vědoma rozsahu této povinnosti. Již v řízení ve věci C-135/05 a později v rámci postupu před zahájením tohoto řízení proto tento členský stát identifikoval skládky, jejichž provoz byl uzavřen a v případě kterých ještě nemusí být prováděna sanace.

46 — Pro názornost viz rozsudek Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, body 53 a 60).

47 — Viz např. rozsudky Komise v. Francie (21/84, EU:C:1985:184, bod 13), Komise v. Německo (C-387/99, EU:C:2004:235, bod 42), Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 28) a Komise v. Německo (C-160/08, EU:C:2010:230, bod 106).

48 — Rozsudek Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, zejména bod 52 a 60).

49 — Viz výše body 76 a 77 tohoto stanoviska.

50 — Není třeba rozhodovat o tom, zda by Komise dokonce ještě nyní mohla označit další skládky nebo zda by do budoucna znovu mohla zahájit řízení podle článku 260 SFEU v souvislosti s dosud neznámými nelegálními skládkami. Rozsudek Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) by se však mohl na takové další skládky vztahovat nanejvýš v případě, pokud jejich existence vyplývá ještě z obecné a trvající praxe spočívající ve využívání nelegálních skládek, která byla konstatována v tomto rozsudku. Nové samostatné jednotlivé případy, které nastaly navzdory v zásadě přiměřenému prosazování právních předpisů v oblasti odpadů a dostatečné infrastruktuře, naopak mohou nastat kdekoli, a nebyly by projevem obecného a trvajícího porušení unijních právních předpisů, které je vytýkáno v daném rozsudku.

89. Z oznámení Itálie Komisi zejména vyplývá, že v okamžiku uplynutí lhůty odůvodněného stanoviska dne 30. září 2009 ještě nebyla provedena sanace v případě 368 [51] až 422 [52] nelegálních skládek. Nejméně 15 [53], možná dokonce 23 [54] z těchto skládek obsahovalo podle informací uvedených Itálií v rámci postupu před zahájením tohoto soudního řízení nebezpečné odpady. Rozsudek tak k tomuto okamžiku ještě nebyl s ohledem na sanaci skládek proveden. Tato skutečnost stačí k odůvodnění nového odsouzení podle čl. 260 odst. 2 SFEU.

c) K novému povolení nadále provozovaných skládek podle směrnice o skládkách

90. V rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) bylo kromě toho konstatováno, že byl porušen čl. 14 písm. a) až c) směrnice o skládkách. Toto ustanovení upravuje, za jakých podmínek lze nadále provozovat skládky, pro které bylo v okamžiku uplynutí lhůty k provedení této směrnice, tedy ke dni 16. července 2001, uděleno povolení, nebo které byly v provozu.

91. Podle čl. 14 písm. a) směrnice o skládkách musí provozovatel skládky nejpozději do 16. července 2002 zpracovat a předložit ke schválení příslušnému orgánu plán úprav místa skládky. Písmeno b) stanoví, že příslušný orgán na základě toho rozhodne buď o dalším provozování, nebo o uzavření provozu dané skládky odpadů. Podle písm. c) musí příslušný orgán v případě dalšího provozu skládky povolit nezbytné práce týkající se plánu úprav místa skládky a stanovit přechodné období nejpozději do 16. července 2009.

92. Podle nezpochybněných údajů Komise tím bylo v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku dotčeno alespoň 93 skládek. Těmi bylo 69 skládek v devíti regionech, které Itálie Komisi sdělila v odpovědi na odůvodněné stanovisko, a 24 dalších skládek v regionu Apulie, o němž ji Itálie informovala až později. Ani v tomto ohledu tedy ještě nebyl rozsudek Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) při uplynutí uvedené lhůty proveden.

d) Dílčí závěr

93. Italská republika tedy tím, že ke dni 30. září 2009, kdy uplynula lhůta stanovená Evropskou komisí v odůvodněném stanovisku, nepřijala všechna opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4, 8 a 9 směrnice o odpadech, čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech a článku 14 směrnice o skládkách, jakož i z čl. 260 odst. 1 SFEU.

C – *K řízení proti Řecku*

94. Předmět řízení proti Řecku je vymezen úže než předmět řízení proti Itálii. Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) konstatoval pouze porušení článků 4, 8 a 9 staré směrnice o odpadech.

95. Účastníci řízení se shodují na tom, že toto porušení se týká jak využívání nelegálních skládek, tak jejich sanace.

96. Rozhodující okamžik vyplývá z další výzvy k podání připomínek ze dne 29. října 2010, v níž Komise stanovila lhůtu do 29. prosince 2010.

51 — Oznámení ze dne 30. října 2009.

52 — Oznámení ze dne 1. října 2009.

53 — Oznámení ze dne 1. října 2009.

54 — Oznámení ze dne 30. října 2009.

97. Vzhledem k tomu, že lhůta k provedení nové směrnice o odpadech uplynula dne 12. prosince 2010, trvání povinnosti provést rozsudek Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) záleží na tom, zda jsou v nové směrnici nadále obsažena ustanovení článků 4, 8 a 9 staré směrnice o odpadech.

98. K tomu došlo v zásadě na základě článku 13, čl. 36 odst. 1, čl. 15 odst. 1, jakož i článku 23 nové směrnice o odpadech, které obsahují pouze nepodstatné změny.

99. Povinnost provést sanaci není ani zásadně zpochybněna čl. 2 odst. 1 písm. b) nové směrnice o odpadech. Toto ustanovení doplnilo právní předpisy v oblasti odpadů v tom smyslu, že směrnice o odpadech se nepoužije na půdu (*in situ*) včetně nevytěžené kontaminované zeminy. Nelegálně uložené odpady však ani nejsou půdou, ani se nenacházejí *in situ*, tedy ve své původní pozici [55]. V opačném případě by bylo zcela umožněno obcházení právních předpisů v oblasti odpadů nelegálním ukládáním odpadů. Odstranění těchto odpadů proto může být nadále požadováno právními předpisy v oblasti odpadů.

100. V okamžiku uplynutí lhůty stanovené Komisí tudíž měly být splněny další povinnosti vyplývající z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592).

101. Z tvrzení účastníků řízení jasně nevyplývá rozsah splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) ke dni 29. prosince 2010. Řecko však o šest měsíců později sdělilo, že je ještě využíváno 82 nelegálních skládek a u 596 nelegálních skládek, jejichž provoz byl ukončen, je třeba provést sanaci.

102. Řecká republika tak tím, že ke dni 29. prosince 2010, kdy uplynula lhůta stanovená Evropskou komisí v další výzvě k podání připomínek, nepřijala všechna opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4, 8 a 9 směrnice o odpadech, jakož i z čl. 260 odst. 1 SFEU.

## D – *K peněžitým sankcím*

103. Soudnímu dvoru přísluší v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných k zajištění co možná nejrychlejšího splnění povinností vyplývajících z rozsudku, kterým bylo dříve určeno nesplnění povinnosti, a k předejití tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala. [56]

104. Návrhy Komise přitom nejsou pro Soudní dvůr závazné, nýbrž představují pouze užitečný referenční základ. Ani takové pokyny, jako jsou pokyny obsažené ve sděleních Komise, nejsou pro Soudní dvůr závazné, přispívají však k zajištění transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně úkonů Komise [57].

### 1. K penále

105. Uložení penále podle článku 260 SFEU je v zásadě odůvodněno pouze potud, pokud trvá neplnění povinnosti spočívající v tom, že nebylo vyhověno předchozímu rozsudku Soudního dvora [58].

55 — Viz usnesení správního soudu v Aachenu ze dne 16. července 2009 (9 L 153/09, Juris, body 17 až 21).

56 — Rozsudek Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 36).

57 — Rozsudky Komise v. Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 34), Komise v. Řecko (C-369/07, EU:C:2009:428, bod 112), Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 37) a Komise v. Belgie (C-533/11, EU:C:2013:659, bod 64).

58 — Rozsudky Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 27), Komise v. Řecko (C-369/07, EU:C:2009:428, bod 59), Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 42), Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 96) a Komise v. Lucembursko (C-576/11, EU:C:2013:773, bod 43).

106. Dosavadní konstatování týkající se nedostatečného provedení rozsudků v okamžiku uplynutí lhůty stanovené Komisí proto ještě neodůvodňují uložení penále. Naopak je navíc třeba přezkoumat otázku, zda je k okamžiku vydání rozhodnutí Soudního dvora nadále třeba provádět uvedené rozsudky.

107. Také v tomto ohledu je předpokladem trvání nesplnění povinnosti to, že porušená ustanovení jsou navzdory mezitímním změnám právních předpisů v oblasti odpadů v zásadě nadále zachována i v okamžiku vydání rozhodnutí Soudního dvora.

108. S ohledem na řízení proti Řecku se nic nemění, jelikož při výše provedeném přezkumu otázky, zda byly splněny povinnosti vyplývající z rozsudku v okamžiku uplynutí lhůty stanovené Komisí, již byla použitelná nová směrnice o odpadech [59].

109. V řízení proti Itálii, které mělo šíře vymezený předmět, však bylo třeba brát v úvahu dosud pouze konsolidovanou směrnici o odpadech [60]. Z úvah týkajících se řeckého řízení ovšem vyplývá, že nová směrnice o odpadech nezpochybňuje povinnost provádět sanaci, kterou je třeba dovodit ze staré směrnice o odpadech. A v článku 35 nové směrnice o odpadech tato povinnost podle čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech nadále existuje, když se v tomto ustanovení požaduje, aby zařízení a podniky uvedené v článku 23, tj. mj. provozovatelé skládek odpadů, vedly chronologické záznamy o množství, povaze a původu nebezpečných odpadů. I splnění této povinnosti lze tudíž nadále vymáhat.

a) K věci C-196/13, Komise v. Itálie

110. Aby bylo možné rozhodnout o uložení penále proti Itálii, je nejprve třeba zkoumat, v jakém rozsahu přetrvávají porušení v okamžiku uplynutí lhůty stanovené Komisí. Následně je třeba stanovit formu penále – a odpovědět zejména na otázku, zda bude uloženo jako neměnná částka nebo jako snižující se částka proporcionálně ke stavu splnění povinností vyplývajících z rozsudku – a jeho základní částku, jakož i podmínky zániku penále.

i) K dalšímu trvání porušení

111. Trvání porušení v době jednání bylo převážně skutečně nesporné, nicméně je třeba blíže objasnit dva případy, k nimž Itálie v duplice uvádí nové informace.

– K nesporným případům

112. Itálie sice k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku dosáhla dalšího pokroku. Přesto je podle nesporných informací třeba provést sanaci ještě u 196 skládek, tj. 218 skládek uvedených v žalobě po odečtení 20 skládek, u nichž Komise uznala sanaci, která byla mezitím provedena [61], a dvou skládek, o kterých bude pojednáno hned dále. Z těchto 196 skládek obsahuje 13 podle nesporných informací Komise nebezpečné odpady [62]. Při jednání panovala shoda také o tom, že momentálně je potřeba získat nové povolení podle směrnice o skládkách pouze v případě dvou skládek.

59 — Viz výše, body 97 a násl.

60 — Viz výše, bod 41.

61 — Bod 8 odpovědi Komise ze dne 13. května2014 předložené na dotaz Soudního dvora.

62 — Kalábrie: Firmo/Sciolle; Emilia Romagna: S. Giovanni in Persiceto/V. Samoggia 26 (sito Razzaboni); Latium: Riano/Piana Perina; Ligurie: Careare/Premara Paleta, La Spezia/Pitelli – discarica Ruffino Pitelli, La Spezia/Pitelli IPODEC a Lerici/Pertusola; Lombardei: Mantova/Valdaro; Zanica/Ex cava Cuter; Marken: Ascoli Piceno/SGL Carbon; Piemont: Serravalle Scrivia/La Luminosa; Umbrie: Gualdo Tadino/Vigna Vecchia; Sicílie: Priolo Gargallo/Penisola Magnisi.

– K oběma sporným případům

113. Případy „divoké“ skládky, Matera/Altamura Sgarrone na hranici mezi regiony Apulie a Basilicata, a bývalé obecní skládky, Reggio Calabria/Malderiti v Kalábrii, je však třeba blíže objasnit.

114. Jak již bylo uvedeno [63], Itálie sice tyto skládky ještě uvedla v žalobní odpovědi [64], aniž by ve svých seznamech udala datum ukončení jejich provozu, a dokonce zmínila plánovaná sanační opatření. V duplice [65] však Itálie tvrdila, že v oblasti Matera/Altamura Sgarrone nelze na základě novějších místních šetření nalézt žádnou bývalou skládku. A v případě údajné skládky Reggio Calabria/Malderiti Itálie sdělila, že tam v minulosti skutečně byly ukládány odpady, které však již byly dávno odstraněny.

K dalšímu využívání nelegálních skládek

115. Komise sice Itálii vytýká, že na obou těchto místech jsou nadále využívány nelegální skládky, nicméně Itálie již v žalobní odpovědi uvedla, že k tomuto okamžiku již není využívána *ani jedna* z nelegálních skládek dotčených tímto řízením.

116. Komise proto musí prokázat, že tyto skládky jsou nadále využívány. Přitom se opírá o skutečnost, že Itálie nesdělila žádné datum, k němuž měl být ukončen jejich provoz.

117. Neuvedení data, k němuž měl být ukončen provoz skládek, však nedokazuje, že na obou místech jsou skutečně ještě využívány nelegální skládky.

118. Vzhledem k tomu, že Komise nepředkládá žádné další důkazy o využívání nelegálních skládek v oblastech Matera/Altamura Sgarrone a Reggio Calabria/Malderiti, je třeba žalobu v tomto ohledu zamítnout.

K potřebě provést u obou skládek sanaci

119. Spor týkající se obou těchto případů se však týká také povinnosti provést sanaci skládek.

120. Skutečnost, že v oblastech Matera/Altamura Sgarrone a Reggio Calabria/Malderiti bylo třeba provést sanaci bývalých nelegálních skládek, Itálie uvedla v žalobní odpovědi, jakž i v rámci postupu před zahájením soudního řízení. Nová argumentace Itálie směřuje naopak k tomu, že oba tyto případy se ocitly na seznamu bývalých nelegálních skládek, u nichž je třeba provést sanaci, omylem. Jde tudíž o změnu obhajoby.

121. Podle čl. 127 odst. 1 jednacího řádu nelze nové důvody předkládat v průběhu řízení, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení.

122. O takové skutkové okolnosti se opírá Itálie. Informace, že obě skládky byly na seznamu skládek, u nichž je třeba provést sanaci, uvedeny skutečně neprávem, se zakládá na místních šetřeních, která byla provedena *po* podání žalobní odpovědi [66].

123. Tyto nové informace nakonec ukazují, že Itálie včas neobjasnila všechny skutkové okolnosti případu, což je vyžadováno zejména v rámci povinnosti loajální spolupráce s Komisí. Článek 127 odst. 1 jednacího řádu však nevylučuje změnu důvodů obhajoby i tehdy, když nová skutková hlediska musela být známa již předtím.

63 — Viz výše, body 47 až 50 tohoto stanoviska.

64 — Příloha 2 k žalobní odpovědi, body 34 a 74.

65 — Bod 14.

66 — V tomto ohledu se tato argumentace liší od nástroje obhajoby zamítnutého v rozsudku Komise v. Malta (C 351/09, EU:C:2010:815, body 23 a 24), který existoval již před podáním žalobní odpovědi.

124. Velkorysý přístup k novým důvodům obhajoby je alespoň v projednávané věci rovněž smysluplný. Pokud by Soudní dvůr bez ohledu na nové argumenty odsoudil Itálii z důvodu těchto dvou případů, bylo by splnění povinností vyplývajících z daného rozsudku v tomto ohledu v praxi velmi obtížné. Jak by měla Itálie prokázat, že u údajných skládek odpadů byla provedena sanace, když tyto skládky ve skutečnosti (již) neexistují?

125. Z tohoto důvodu je tento nový důvod obhajoby přípustný.

126. Duplika se opírá o nové důkazy, nebo alespoň o další nabídku důkazů, a sice o výsledky novějších místních šetření. Podle čl. 128 odst. 1 jednacího řádu mohou být v této fázi ještě předkládány nové důkazy nebo nové nabídky důkazů, pokud je zpoždění odůvodněné. I tato podmínka je splněna, neboť důvod zpoždění spočívá v tom, že tyto informace byly zjištěny až na základě novějších šetření.

127. Tato argumentace může být pro Komisi překvapením, měla však možnost požádat Soudní dvůr o přiměřenou lhůtu za účelem provedení vlastních šetření.

128. Nový důvod obhajoby Itálie je ve výsledku rovněž opodstatněný.

129. Italská argumentace se sice s ohledem na rozpor s dřívější argumentací, který zdůrazňuje Komise, jeví na první pohled poněkud nepřesvědčivá, a to zejména, pokud jde o plánovaná sanační opatření. Dalo by se totiž očekávat, že sanační opatření jsou plánována pouze v případech, kdy skládky odpadů, u nichž má být provedena sanace, skutečně existují.

130. Na druhou stranu není zřejmé, proč by Itálie Soudnímu dvoru a Komisi v této fázi řízení měla vědomě předkládat nepravdivé informace týkající se dvou z téměř 200 jednotlivých případů, které lze zjevně relativně snadno vyvrátit. S pramalým úsilím by bylo možné vyhodnotit například satelitní snímky dané oblasti a ani návštěva daného místa by nevyžadovala nadměrné úsilí. Komise se však nesnažila získat takový důkaz, aby mohla vyvrátit tato nová tvrzení Itálie.

131. Kromě toho zřejmě není vyloučeno, že členský stát, který musí odčinit porušení unijních právních předpisů v oblasti odpadů s ohledem na několik stovek nelegálních skládek odpadů, nesprávně zaregistruje určitý počet případů a tyto omyly odhalí až relativně pozdě. V souladu s tím Komise v rámci postupu před zahájením soudního řízení, a zejména v souvislosti s odpovědí na odůvodněné stanovisko přijala oznámení takových mylných registrací a jejich vyškrtnutí ze seznamů.

132. Odkaz Komise na rozpor s dřívějšími tvrzeními proto nestačí k vyvrácení této argumentace Itálie.

133. Vzhledem k tomu, že v rámci řízení o nesplnění povinnosti přísluší Komisi prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti[67], a vzhledem k tomu, že v tomto ohledu neuvádí žádné další argumenty, nelze tedy konstatovat, že se v oblastech Matera/Altamura Sgarrone a Reggio Calabria/Malderiti nacházejí bývalé nelegální skládky, u nichž je třeba provést sanaci.

134. Také v tomto ohledu je tedy třeba žalobu Komise ve věci C-196/13 zamítnout.

67 — Rozsudek Komise v. Itálie (C-179/06, Altamura, EU:C:2007:578, bod 37).

– Dílčí závěr

135. Vzhledem k tomu, že povinnosti vyplývající z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) ale navzdory těmto dvěma jednotlivým případům stále ještě nebyly v době jednání v zásadních částech v plném rozsahu splněny, je uložení povinnosti Italské republice zaplatit penále v zásadě vhodným finančním prostředkem, který ji má přimět k přijetí nezbytných opatření za účelem ukončení určeného neplnění povinností a splnění veškerých povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku [68].

ii) K formě penále – neměnná či snižující se částka?

136. S ohledem na formu penále vyvstává otázka, zda je třeba stanovit periodicky se opakující penále ve formě neměnné částky, kterou bude Italská republika platit až do úplného splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). Alternativním řešením je snižující se částka navrhovaná Komisí, která se bude snižovat proporcionálně vzhledem k plnění dalších povinností vyplývajících z rozsudku.

137. Pro neměnnou částku hovoří skutečnost, že Soudní dvůr v rozsudku, který má být proveden, nekonstatoval skupinu jednotlivých porušení, nýbrž obecné a trvající porušení. Jedinému porušení by odpovídalo jediné pevně stanovené penále.

138. Tomuto řešení však lze vytýkat to, že toto porušení se projevuje v různých jednotlivých situacích, které si vyžadují samostatná opatření, aby mohly být splněny povinnosti vyplývající z daného rozsudku. Hrubé rozdělení porušení vyplývá již ze skutečnosti, že porušení článků 4 a 8 směrnice o odpadech a čl. 2 odst. 1 směrnice o nebezpečných odpadech vyžaduje sanaci nelegálních skládek, jejichž provoz byl uzavřen, na straně jedné a porušení článku 14 směrnice o skládkách vyžaduje nové povolení dále provozovaných skládek podle této směrnice na straně druhé. S ohledem na obě tato hlediska vyžaduje každá jednotlivá dotčená skládka individuální opatření. Již vzhledem k této struktuře povinností vyplývajících z rozsudku, které mají být splněny, je nasnadě stanovit částku, která se bude snižovat proporcionálně ve vztahu k plnění dalších povinností [69].

139. Důležitější je ovšem to, že pouze naposled uvedený postup může zajistit, že stanovené penále odpovídá přetrvávajícímu částečnému nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). Pevná částka, která odpovídá stavu plnění povinností vyplývajících z rozsudku v době jejího stanovení, by totiž po dosažení dalšího pokroku ze strany Itálie při plnění těchto povinností nebyla vzhledem ke zvláštním okolnostem případu nadále přiměřená, a tudíž by byla s ohledem na konstatované porušení neproporcionální [70]. Zásada proporcionality, jež je jednou z obecných zásad unijního práva, ale vyžaduje, aby akty orgánů Unie – včetně Soudního dvora – nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, s tím, že se rozumí, že nabízí-li se volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům [71].

68 — Viz rozsudky Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 45), Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 114) a Komise v. Lucembursko (C-576/11, EU:C:2013:773, bod 45).

69 — Viz rozsudky Komise v. Španělsko (C-278/01, EU:C:2003:635, bod 50), Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, zejména bod 51) a Komise v. Belgie (C-533/11, EU:C:2013:659, bod 73), a také již stanovisko generálního advokáta Ruize-Jaraba Colomera ve věci Komise v. Řecko (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, bod 104).

70 — Viz rozsudky Komise v. Španělsko (C-278/01, EU:C:2003:635, body 48 a 49) a Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 49).

71 — Rozsudky Jippes a další (C-189/01, EU:C:2001:420, bod 81), S. P. C. M. a další (C-558/07, EU:C:2009:430, bod 41) a Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 45).

140. Z tohoto důvodu Soudní dvůr již ve třech rozsudcích týkajících se podobně strukturovaných porušení uložil zaplacení snižujícího se penále. Tyto případy se týkaly kvality velkého počtu vod ke koupání[72], vrácení velkého počtu podpor[73] a napojení obyvatel na čističky[74].

141. V nejnovějším řízení tohoto druhu však Soudní dvůr navzdory podobně strukturovanému porušení, které se týkalo zřízení několika čističek, a navzdory obdobnému návrhu Komise[75] uložil zaplacení penále ve formě neměnné částky[76].

142. Tento případ však nepředstavuje žádné zásadní odchýlení se od praxe stanovování snižujícího se penále ve vhodných případech již proto, že Soudní dvůr neuvádí žádné odůvodnění tohoto odchýlení se od dřívější judikatury. Toto odůvodnění by bylo povinné nejen z důvodu návrhu podaného Komisí, nýbrž i proto, že Soudní dvůr jen o měsíc dříve uložil penále ještě ve formě snižující se částky[77]. Tento nejnovější rozsudek se tedy může zakládat nanejvýš na nevýslovném posouzení zvláštních okolností konkrétního případu.

143. V projednávané věci nejsou naopak zjevné žádné okolnosti, které by vyžadovaly uložení penále ve formě neměnné částky, která se v souladu se zásadou proporcionality nesnižuje ve vztahu k plnění dalších povinností vyplývajících z daného rozsudku.

144. Zejména eventuální nedostatky ve spolupráci Itálie s Komisí nejsou důvodem uložení penále jako neměnné částky. Informace předložené Itálií byly sice zčásti neúplné a rozporuplné. Taková porušení povinnosti loajální spolupráce však Soudní dvůr zohledňuje zpravidla při vyměření paušální částky, když do ní promítne přístup dotčeného členského státu[78].

145. Nedostatek spolupráce ve fázi uplatnění penále by měl naopak automaticky nepříznivé důsledky pro dotčený členský stát. Sanace nebo nové povolení skládky lze totiž uznat, až když členský stát předloží všechny informace, které jsou nezbytné pro přezkum těchto tvrzení[79]. Pokud předloží neúplné informace nebo je předloží pozdě, uloží se penále na delší dobu, než by bylo nutné.

146. Proto by mělo být uloženo penále ve formě snižující se částky.

147. Jak navrhuje Komise, snižování dané částky by se mělo uskutečňovat s ohledem na různou kvalitu různých částečných porušení, tj. zejména s ohledem na rizika pro životní prostředí. Riziko, které je spjato s oněmi 183 nelegálními skládkami odpadu, jejichž provoz byl uzavřen, u kterých je třeba provést sanaci a které neobsahují nebezpečné odpady, je tedy nejmenší. Měly by být vztahy v úvahu s faktorem 1. Obě skládky, které je třeba znovu povolit, jsou spjaty s většími riziky, jelikož jde o větší zařízení, která jsou provozována, přestože je přinejmenším nejasné, zda je zcela dodržena směrnice o skládkách. Měly by být vztahy v úvahu s faktorem 2. Největší riziko přináší oněch 13 nelegálních skládek odpadu, jejichž provoz byl uzavřen, u kterých je třeba provést sanaci a které obsahují nebezpečné odpady, jelikož tyto odpady vyvolávají zvlášť závažná nebezpečí pro životní prostředí. Pro tyto skládky by tedy měl být použit faktor 3. Vynásobíme-li počet předmětných skládek příslušným faktorem a provedeme-li součet daných výsledků, získáme sumu 226.

72 — Rozsudek Komise v. Španělsko (C-278/01, EU:C:2003:635).

73 — Rozsudek Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740).

74 — Rozsudek Komise v. Belgie (C-533/11, EU:C:2013:659).

75 — Rozsudek Komise v. Lucembursko (C-576/11, EU:C:2013:773, body 48 až 50). Návrh dotčeného členského státu, který byl zamítnut v ještě novějším rozsudku Komise v. Portugalsko (C-76/13, EU:C:2014:2029, Rn. 74), se naopak týkal porušení, které nebylo bez dalšího oddělitelné.

76 — Rozsudek Komise v. Lucembursko (C-576/11, EU:C:2013:773, bod 54).

77 — Rozsudek Komise v. Belgie (C-533/11, EU:C:2013:659).

78 — Rozsudky Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 62), Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 141) a Komise v. Lucembursko (C-576/11, EU:C:2013:773, bod 58).

79 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, body 50 až 55).

iii) K základní částce

148. Soudnímu dvoru při výkonu jeho posuzovací pravomoci přísluší, aby stanovil penále takovým způsobem, aby bylo přizpůsobené okolnostem a přiměřené určenému nesplnění povinností, jakož i platební schopnosti dotyčného členského státu. V rámci posouzení prováděného Soudním dvorem jsou základními kritérii, která musí být zohledněna pro zajištění donucující povahy penále za účelem jednotného a účinného používání unijního práva, v zásadě doba trvání porušování práva, stupeň jeho závažnosti a platební schopnost dotčeného členského státu. Při používání těchto kritérií musí Soudní dvůr přihlédnout zvláště k důsledkům nevyhovění rozsudku pro soukromé a veřejné zájmy, jakož i k naléhavosti, s níž je třeba přimět dotyčný členský stát k tomu, aby dostál svým povinnostem. [80]

149. Komise uvádí, že by se částka denního penále měla vypočítat jako součin základní částky penále, která je jednotná pro všechny členské státy, tedy 640 eur za den vynásobené koeficientem závažnosti nesplnění povinnosti stanoveným na 8 (na stupnici 1 až 20), koeficientu délky trvání porušení, který je v tomto případě 3 (na stupnici 1 až 3), a faktoru „n“, který představuje platební schopnost Itálie, tedy 16,72. Částka získaná použitím této metody je 256 819,20 eur za den.

150. Tento návrh je sice dobrým východiskem, přesto vyžaduje bližší vysvětlení.

151. Při výpočtu penále by zaprvé měly být použity aktualizované údaje, které Komise uvedla ve svém sdělení ze dne 21. listopadu 2013 [81]. Platební schopnost uvedeného členského státu, tj. nejnovější vývoj inflace a HDP, je totiž třeba zohlednit tak, jak se jeví s ohledem na poslední hospodářské údaje předložené k posouzení Soudnímu dvoru [82]. V souladu s nimi činí základní částka 650 eur a faktor platební schopnosti n o hodnotě 16,57.

152. Pokud jde o dobu trvání porušování práva, přísluší podle ustálené judikatury její posouzení Soudnímu dvoru, který ji vyhodnotí z hlediska okamžiku, ke kterému posuzuje skutkové okolnosti, a nikoliv z hlediska okamžiku, kdy mu Komise věc předloží [83].

153. Jak bylo uvedeno v bodě 113 tohoto stanoviska, vzhledem k tomu, že Italská republika skutečně připustila, že neukončila porušení povinnosti spočívající v neprovedení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), trvalo toto řízení o nesplnění povinnosti déle než sedm let. S ohledem na zpětné vymáhání podpor Soudní dvůr toto období pokládal za „značně dlouhé“ [84].

154. V rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) bylo navíc konstatováno obecné a trvající porušení povinností vyplývajících z právních předpisů v oblasti odpadů, které zčásti platily již od uplynutí lhůty k provedení první směrnice o odpadech, tedy od roku 1977, a v případě směrnice o skládkách přinejmenším od roku 2002. Proto by mělo být vzato v úvahu i to, že v projednávané věci jde o protiprávní stavy, které přetrvávaly neobvykle dlouhou dobu [85].

155. Na druhou stranu je třeba uznat, že zejména sanace nelegálních skládek, jejichž provoz byl uzavřen, může být velmi náročná a v zásadě je odůvodněné stanovit při tom priority s cílem přednostně vyřešit zvlášť závažná rizika pro životní prostředí.

80 — Rozsudky Komise v. Řecko (C-369/07, EU:C:2009:428, body 114 a 115), Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, body 56 a 57), Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, body 118 a 119) a Komise v. Lucembursko (C-576/11, EU:C:2013:773, body 46 a 47).

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

82 — Viz rozsudky Komise v. Řecko (C-407/09, EU:C:2011:196, bod 42), Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 131) a Komise v. Irsko (C-279/11, EU:C:2012:834, bod 78).

83 — Rozsudky Komise v. Řecko (C-369/07, EU:C:2009:428, bod 116), Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 58) a Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 120).

84 — Rozsudek Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 59).

85 — Viz rozsudky Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 122) a Komise v. Irsko (C-374/11, EU:C:2012:827, bod 38).

156. V souladu s tím je sice přiměřené, že Komise navrhuje nejvyšší koeficient délky trvání porušení, který má ve svém systému k dispozici, a to koeficient 3. Není však nutné překročit tento rámec a zvolit ještě vyšší koeficient [86].

157. Hodnocení závažnosti porušení představuje nakonec největší výzvu.

158. V tomto ohledu z judikatury vyplývá, že neprovedení rozsudku je zvlášť závažné, pokud může způsobit škody na životním prostředí, jehož ochrana právě patří mezi cíle unijní politiky, jak vyplývá z článku 191 SFEU [87]. Soudní dvůr také již konstatoval, že délka trvání nedodržení právních předpisů v oblasti odpadu přidává porušení na závažnosti [88], přestože tato okolnost je promítnuta již do vyměření koeficientu délky trvání porušení, a je tudíž zohledněna dvakrát.

159. Navíc nejde o samostatné jednotlivé případy, nýbrž o obecnou praxi. Kdyby Komise předložila Soudnímu dvoru všechny případy jednotlivě, bylo by logické navrhnout pro každou skládku, u které má být provedena sanace nebo která má být znovu povolena, přinejmenším koeficient závažnosti 1, což by ve výsledku znamenalo sumu minimálně 198. Již v úplně prvním řízení o uložení penále navrhovala v souvislosti s provozem jediné nelegální skládky, na které byly ukládány také nebezpečné odpady, dokonce koeficient závažnosti 6 [89].

160. Navržení koeficientu závažnosti 8 namísto 198 nebo ještě vyššího koeficientu při provádění rozsudku týkajícího se obecné praxe, která se týká stovek jednotlivých případů, tedy odpovídá „množstevnímu snížení penále“ [90], o jehož oprávněnosti lze pochybovat. Na druhou stranu účel penále nespočívá v kompenzaci škod nebo v uložení přiměřeného trestu [91]. Má být naopak podpořeno plnění povinností vyplývajících z prvního rozsudku a zabráněno tomu, aby docházelo k novým porušením. Tudíž může být opodstatněné nezvyšovat koeficient závažnosti přímo úměrně k počtu dotčených případů.

161. Itálii je nutno v každém případě přiznat k dobru, že toto řízení se – navzdory žalobě Komise – již netýká provozování nelegálních skládek odpadů, nýbrž pouze jejich sanace a nového povolení pro nadále provozované skládky podle směrnice o skládkách. V obou oblastech je ve srovnání se stavem při vydání rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku a podání žaloby patrný významný pokrok. Na základě toho je třeba usoudit, že potřeba vyvinout větší tlak na Itálii prostřednictvím penále není příliš velká.

162. Proto považuji za nutné výrazně snížit koeficient závažnosti 8 navrhovaný Komisí, a to na stupeň 5.

163. Vynásobíme-li základní částku 650 eur faktorem platební schopnosti „n“ 16,57, koeficientem závažnosti 5 a koeficientem délky trvání porušení 3, docílíme částky denního penále ve výši 161 557,50 eur.

164. S cílem zjednodušit postupné snižování penále s ohledem na závažnost jednotlivých částečných porušení, navrhuji zaokrouhlit tuto částku na 158 200 eur. Tato částka je dělitelná zváženým počtem jednotlivých porušení, a sice 226 [92]. Jakmile je v případě nelegální skládky, jejíž provoz byl uzavřen a která obsahuje nebezpečné odpady, provedena sanace, může být tato částka snížena o 2 100 eur, po

86 — Viz k této možnosti rozsudek Komise v. Francie (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 71).

87 — Rozsudky Komise v. Řecko (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356, bod 94), Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 77), Komise v. Irsko (C-279/11, EU:C:2012:834, bod 72) a Komise v. Belgie (C-533/11, EU:C:2013:659, bod 56).

88 — Rozsudek Komise v. Irsko (C-374/11, EU:C:2012:827, bod 38).

89 — Stanovisko generálního advokáta Ruize-Jaraba Colomera ve věci Komise v. Řecko (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, bod 101).

90 — Namísto denního penále ve výši 256 819,20 eur, jak navrhuje Komise, by tato částka v případě použití koeficientu závažnosti 198 činila 6 356 275,20 eur za den.

91 — Viz rozsudek Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, zejména bod 91).

92 — Viz výše bod 147.

ukončení sanace každé další skládky o 700 eur a po vydání nového povolení pro nadále provozovanou skládku podle směrnice o skládkách o 1 400 eur. Po úplném zahlazení částečných porušení povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250), která byla objasněna v tomto řízení, by pak již nebylo třeba platit žádné penále.

165. Pokud Itálie do vydání rozsudku zahladí další částečná porušení, měla by tento pokrok bezprostředně prokázat Komisi. Pak by byla ihned snížena částka penále v souladu s uvedenými kritérii.

166. Itálii je proto třeba uložit, aby Komisi zaplatila na účet „Vlastní zdroje Evropské unie“ až do úplného splnění všech povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) denní penále ve výši 158 200 eur. Tuto základní částku je třeba snížit o 2100 eur vždy, když Itálie Komisi prokáže, že provedla sanaci nelegální skládky, jejíž provoz byl uzavřen a která obsahuje nebezpečné odpady, o 700 eur vždy, když prokáže provedení sanace u jiné skládky a o 1 400 eur, když prokáže vydání nového povolení pro nadále provozovanou skládku podle směrnice o skládkách.

b) K věci C-378/13, Komise v. Řecko

167. V období trvajícím až do jednání v tomto řízení Řecko sice ve srovnání se stavem k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v další výzvě k podání připomínek dosáhlo dalšího pokroku. Přesto je stále ještě využíváno 70 nelegálních skládek a dalších 223 nelegálních skládek, jejichž provoz byl uzavřen, vyžaduje sanaci.

168. Uložení povinnosti Řecké republice zaplatit penále je tudíž vhodným finančním prostředkem, který ji má přimět k přijetí nezbytných opatření za účelem ukončení určeného neplnění povinností a splnění veškerých povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) [93].

169. Stejně jako v případě Itálie je i v tomto případě třeba nejprve stanovit základní částku a tuto snižovat v závislosti na plnění dalších povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) (k tomu viz níže bod i). Uznávání úplného splnění všech povinností vyplývajících z daného rozsudku však s sebou s ohledem na uzavření provozu nelegálních skládek přináší zvláštní problémy (k tomu viz níže bod ii).

i) K základní částce penále

170. Komise uvádí, že by se částka denního penále měla vypočítat jako součin základní částky penále, kterou navrhuje a která je stejná pro všechny členské státy, tedy 640 eur za den vynásobené koeficientem závažnosti nesplnění povinnosti stanoveným na 9 (na stupnici 1 až 20), koeficientu délky trvání porušení, který je v tomto případě 3 (na stupnici 1 až 3), a faktoru „n“, který představuje platební schopnost Řecka, tedy 4,12. Částka získaná použitím této metody je 71 193,60 eur za den.

171. Také na Řecko by však při výpočtu penále měly být použity aktualizované údaje, které Komise uvedla ve svém sdělení ze dne 21. listopadu 2013 [94] [95]. Z nich vyplývá základní částka ve výši 650 eur a na základě přetrvávající finanční krize v Řecku nepatrně nižší faktor platební schopnosti „n“ o hodnotě 3,87.

93 — Viz rozsudky Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 45), Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 114) a Komise v. Lucembursko (C-576/11, EU:C:2013:773, bod 45).

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

95 — Viz výše, bod 152.

172. Pokud jde o koeficient délky trvání porušení, povinnosti vyplývající z příslušného rozsudku byly Řecku uloženy sice ještě o dva roky dříve než povinnosti vyplývající z rozsudku proti Itálii. Ve srovnání s Itálií je však Řecku třeba přiznat k dobru, že povinnosti vyplývající z unijních právních předpisů v oblasti odpadů se pro tento členský stát nestaly závaznými již v roce 1977, nýbrž teprve ke dni přistoupení k Unii, tedy k 1. lednu 1981. Také v případě Řecka je proto vhodné převzít navrhovaný koeficient délky trvání porušení 3.

173. Porušení konstatované v rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) má menší právní rozsah, nežli porušení, které je vytýkáno Itálii. Soudní dvůr nekonstatoval ani porušení směrnice o nebezpečných odpadech, ani porušení směrnice o skládkách. V Řecku jsou ovšem na rozdíl od Itálie stále ještě využívány nelegální skládky, takže jsou s větší pravděpodobností způsobovány nové a další škody na životním prostředí a vyvolávána rizika pro lidské zdraví. Kromě toho je v Řecku třeba provést sanaci ještě u téměř 300 skládek, tedy přibližně o 50 % skládek více než v Itálii, přestože Řecko je podstatně menším členským státem. Kromě toho byl sice koeficient závažnosti navržený Komisí snížen, ale pouze na stupeň 7,5.

174. Vynásobíme-li základní částku 650 eur faktorem platební schopnosti „n“ 3,87, koeficientem závažnosti 7,5 a koeficientem délky trvání porušení 3, docílíme částky denního penále ve výši 56 598,75 eur.

175. V případě snižování penále by měl být na každou sanaci a každé uzavření provozu skládky vždy uplatněn faktor 1. Součin těchto faktorů činí v případě 223 skládek, jejichž provoz byl uzavřen a u nichž je třeba provést sanaci, a 70 skládek, jejichž provoz je třeba uzavřít a u nichž je třeba provést sanaci, sumu 363. Proto se pro účely zjednodušení nabízí možnost zaokrouhlit částku denního penále na 54 450 eur a v případě prokázání toho, že byl uzavřen provoz nelegální skládky nebo provedena její sanace, snížit penále vždy o 150 eur.

ii) K uznání uzavření provozu skládek

176. Jak správně zdůrazňuje Komise, v případě uzavření provozu nelegálních skládek však existuje riziko, že budou nahrazeny novými nekontrolovanými skládkami. Toto riziko je třeba přiměřeně zohlednit při snižování penále.

177. Postup, který Komise navrhovala v rámci písemné části řízení a který spočívá ve vyměření výše penále na základě počtu nelegálních skládek, tj. na základě již známých nadále využívaných nelegálních skládek a nových nelegálních skládek, které nahrazují uzavřené skládky, se zdá být v praxi těžko uskutečnitelný. Bylo by třeba obávat se toho, že nelegální náhradní skládky budou zatajeny. Právě na řeckých ostrovech navíc existuje riziko, že odpady budou nekontrolovaně potápěny v moři, aniž to bude včas odhaleno.

178. Účinnější proto bude návrh, který Komise předložila při jednání a z něhož vyplývá, že uzavření provozu nelegální skládky lze akceptovat, pouze pokud bude současně prokázáno, že existují dostatečné kapacity pro řádné zpracovávání a odstraňování odpadů a také, že jsou tyto kapacity využívány. Bez takových kapacit jsou totiž vznikající odpady nutně ukládány nelegálně.

iii) Dílčí závěr

179. Řecké republice je proto třeba uložit, aby Evropské komisi zaplatila na účet „Vlastní zdroje Evropské unie“ až do úplného splnění všech povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) denní penále ve výši 54 450 eur. Tuto základní částku je třeba snížit o 150 eur vždy, když Řecko Komisi prokáže, že uzavřelo provoz nelegální skládky a že poskytlo a využívá dostatečné kapacity pro řádné zpracovávání a odstraňování odpadů nebo že provedlo sanaci nelegální skládky, jejíž provoz byl uzavřen.

2. K paušální částce

180. Podle ustálené judikatury lze kromě penále uložit i paušální částku [96]. Uložení paušální částky musí v každém jednotlivém případě záviset na všech relevantních skutečnostech souvisejících jak s charakteristikami zjištěného nesplnění povinnosti, tak s přístupem členského státu, jehož se řízení zahájené na základě článku 260 SFEU týká [97]. V této souvislosti je Soudní dvůr na základě uvedeného ustanovení nadán širokou posuzovací pravomocí při rozhodování o tom, zda existuje důvod pro uložení takové sankce [98].

181. Komise navrhuje použít pro výpočet paušální částky metodu, která spočívá ve vynásobení neměnné základní částky ve výši 210 eur za den koeficientem závažnosti a faktorem „n“, které co do výše odpovídají hodnotám navrhovaným pro výpočet penále, jakož i počtem dní, které uplynuly ode dne vydání prvního rozsudku.

a) K věci C-196/13, Komise v. Itálie

182. Aktualizujeme-li tyto údaje v souladu s mým návrhem týkajícím se penále, které má být uloženo Itálii, tak, že budeme vycházet ze základní částky ve výši 220 eur, která byla zvýšena podle posledního sdělení Komise, z faktoru platební schopnosti „n“ ve výši 16,57 a koeficientu závažnosti 5, docílíme základní částky ve výši 18 227 eur. S ohledem na předložení tohoto stanoviska 2 687 dní po vynesení rozsudku Komise v. Itálie (EU:C: 2007:250) z uvedených úvah vyplývá paušální částka ve výši 48 975 949 eur. Bude-li rozsudek v dané věci vydán například čtyři měsíce po tomto stanovisku, lze si představit, že bude uložena paušální částka ve výši 51 163 189 eur.

183. Je otázkou, zda je tato částka přiměřená.

184. Kromě úvah, které jsem uvedla v souvislosti s penále, je totiž za účelem stanovení paušální částky podle judikatury třeba vzít potaz „postoj“ dotčeného členského státu [99].

185. Chápeme-li pod tímto pojmem také uznání členského státu, že je odpovědný za porušení unijního práva, bylo by možné odporovat kritice Itálie směřující proti rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250). Tato kritika se týká zejména použitých důkazů a údajně nepřesných konstatování Soudního dvora.

186. Tato argumentace ovšem logicky vyplývá z právního názoru Itálie. Zásada účinné soudní ochrany, která je přiznána rovněž členským státům, zakazuje zpřísňovat sankce pouze z toho důvodu, že členský stát brání svůj právní názor, i kdyby ho Soudní dvůr nesdílel. Jinak by tomu mohlo být v případě, kdy se členský stát odvolává na zjevně scestné postoje a snaží se pouze mařit řízení. Právní názory Itálie jsou ovšem obhajitelné, a to zejména proto, že rozsudek ukládající povinnosti, které je třeba splnit, vyžaduje v mnohých ohledech výklad.

96 — Rozsudky Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, body 80 až 86), Komise v. Řecko (C-369/07, EU:C:2009:428, bod 143 a Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 140).

97 — Rozsudky Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 62), Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 141) a Komise v. Lucembursko (C-576/11, EU:C:2013:773, bod 58).

98 — Rozsudky Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 141), Komise v. Irsko (C-374/11, EU:C:2012:827, bod 47) a Komise v. Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 40).

99 — Viz odkazy uvedené v poznámce pod čarou 96.

187. Naproti tomu nedostatky týkající se spolupráce s Komisí a Soudním dvorem je třeba zohlednit v každém případě [100]. V tomto ohledu je relevantní zejména skutečnost, že se Itálie pokusila předložit podrobné informace teprve v rámci odpovědi na odůvodněné stanovisko. Nebylo tudíž žádným překvapením, že tyto informace byly zčásti nesprávné, a proto vyžadovaly řadu oprav a doplnění, a to dokonce i v řízení před Soudním dvorem [101].

188. Soudní dvůr kromě toho v této souvislosti zdůraznil, že opakované protiprávní jednání členského státu ve specifické oblasti může svědčit o tom, že účinná prevence obdobných porušování unijního práva v budoucnu může vyžadovat přijetí takového odrazujícího opatření, jako je například uložení zaplacení paušální částky [102]. Soudní dvůr ale Itálii odsoudil z důvodu porušování právních předpisů v oblasti odpadů již ve více než 20 řízeních [103].

189. Proto pokládám za vhodné zvýšit paušální částku v projednávané věci o přibližně 9 milionů eur na 60 milionů eur.

b) K věci C-378/13, Komise v. Řecko

190. V případě Řecka musí být základní částka ve výši 220 eur vynásobena faktorem platební schopnosti „n“ o hodnotě 3,87 a koeficientem závažnosti 7,5. To vede k částce 6 385,50 eur za den. Vynásobíme-li ji 3258 dny, které uplynuly ode dne vynesení rozsudku ve věci Komise v. Řecko (EU:C:2005:592), vyplývá z toho pro datum přednesení tohoto stanoviska paušální částka ve výši 20 803 959 eur. Bude-li rozsudek v této věci vyhlášen o čtyři měsíce později, tato částka se vyšplhá na 21 570 219 eur.

191. Pokud jde o spolupráci Řecka s Komisí, nelze tomuto členskému státu ohledně jeho přístupu nic vytýkat. Na druhou stranu je třeba vzít v potaz, že také Řecku bylo již opakovaně uloženo splnění povinností z důvodu problémů v oblasti právních předpisů týkajících se odpadů. Je nutné zdůraznit zejména první uložení penále ve věci nelegální skládky Kouroupitos na Krétě [104].

192. Z těchto důvodů navrhuji, aby byla Řecku uložena povinnost zaplatit paušální částku ve výši 22 milionů eur.

## VI – **Náhrada nákladů řízení**

193. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník, který měl ve věci úspěch, požadoval.

194. Komise ve věci C-196/13 požadovala uložení náhrady nákladů řízení Italské republice a tento stát nemá v podstatné části ve věci úspěch. V rozsahu, v jakém má ve věci úspěch, zčásti v průběhu postupu před zahájením soudního řízení neposkytl všechny užitečné informace. Je proto důvodné mu uložit náhradu všech nákladů tohoto řízení [105].

195. Skutečnost, že Řecko musí nést náhradu nákladů řízení ve věci C-378/13, vyplývá z toho, že tento členský stát neměl ve věci žádný úspěch.

100 — Rozsudek Komise v. Řecko (C-407/09, EU:C:2011:196, bod 33).

101 — Viz výše, bod 48.

102 — Rozsudky Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 69), Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 90), Komise v. Irsko (C-279/11, EU:C:2012:834, bod 70) a Komise v. Španělsko (C-184/11, EU:C:2014:316, bod 78).

103 — První rozsudek Komise v. Itálie (30/81 až 34/81, EU:C:1981:317) se týkal neprovedení různých směrnic týkajících se práva v oblasti odpadů a poslední rozsudek Komise v. Itálie (C-297/08, EU:C:2010:115) se týkal závažných nedostatků při zpracovávání odpadů v Kampánii.

104 — Rozsudek Komise v. Řecko (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356).

105 — Viz rozsudky Komise v. Lucembursko (C-32/05, EU:C:2006:749, bod 87) a Komise v. Španělsko (C-151/12, EU:C:2013:690, bod 57).

## VII – **Závěry**

196. Proto Soudnímu dvoru navrhuji, aby ve věci C-196/13, Komise v. Itálie, rozhodl následovně:

„1) Italská republika tím, že ke dni 30. září 2009, kdy uplynula lhůta stanovená Evropskou komisí v odůvodněném stanovisku, nepřijala všechna opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (C-135/05, EU:C:2007:250), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4, 8 a 9 směrnice 75/442/EHS o odpadech, ve znění směrnice 91/156/EHS, čl. 2 odst. 1 směrnice 91/689/EHS o nebezpečných odpadech a článku 14 směrnice 1999/31/ES o skládkách, jakož i z čl. 260 odst. 1 SFEU.

2) Italské republice se ukládá, aby Evropské komisi zaplatila na účet ‚Vlastní zdroje Evropské unie' až do úplného splnění všech povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Itálie (EU:C:2007:250) denní penále ve výši 158 200 eur. Tuto základní částku je třeba snížit o 2 100 eur vždy, když Itálie Komisi prokáže, že provedla sanaci nelegální skládky, jejíž provoz byl uzavřen a která obsahuje nebezpečné odpady, o 700 eur vždy, když prokáže provedení sanace u jiné skládky a o 1 400 eur, když prokáže vydání nového povolení pro nadále provozovanou skládku podle směrnice 1999/31/ES.

3) Italské republice se ukládá, aby Evropské komisi zaplatila na účet ‚Vlastní zdroje Evropské unie' paušální částku ve výši 60 milionů eur.

4) Ve zbývající části se žaloba zamítá.

5) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení."

197. Ve věci C-378/13, Komise v. Řecko, by měl Soudní dvůr rozhodnout následovně:

„1) Řecká republika tím, že ke dni 29. prosince 2010, kdy uplynula lhůta stanovená Evropskou komisí v další výzvě k podání připomínek, nepřijala všechna opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (C-502/03, EU:C:2005:592), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4, 8 a 9 směrnice 75/442/EHS o odpadech, ve znění směrnice 91/156/EHS, jakož i z čl. 260 odst. 1 SFEU.

2) Řecké republice se ukládá, aby Evropské komisi zaplatila na účet ‚Vlastní zdroje Evropské unie' až do úplného splnění všech povinností vyplývajících z rozsudku Komise v. Řecko (EU:C:2005:592) denní penále ve výši 54 450 eur. Tuto základní částku je třeba snížit o 150 eur vždy, když tento členský stát Komisi prokáže, že uzavřel provoz nelegální skládky a že poskytl a využívá dostatečné kapacity pro řádné zpracovávání a odstraňování odpadů, nebo že provedl sanaci nelegální skládky, jejíž provoz byl uzavřen.

3) Řecké republice se ukládá, aby Evropské komisi zaplatila na účet ‚Vlastní zdroje Evropské unie' paušální částku ve výši 22 milionů eur.

4) Řecké republice se ukládá náhrada nákladů řízení."