Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 4 września 2014 r.[1]

Sprawa C-196/13

Komisja Europejska
przeciwko
Republice Włoskiej
i
Sprawa C-378/13
Komisja Europejska
przeciwko

Republice Greckiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Artykuł 260 TFUE — Niewykonanie wyroków Trybunału — Wyroki Komisja/Włochy (C-135/05, EU:C:2007:250) i Komisja/Grecja (C-502/03, EU:C:2005:592) — Prawo dotyczące odpadów — Nielegalne składowiska — Zamknięcie — Rekultywacja — Ponowne zezwolenie zgodnie z dyrektywą 99/31/WE — Kary pieniężne — Nałożenie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu — Redukcja okresowej kary pieniężnej w przypadku częściowego wykonania

Spis treści

II – Okoliczności powstania obu sporów 6

A – Sprawa Komisja/Włochy (C-196/13) 6

B – Sprawa Komisja/Grecja (C-378/13) 7

III – Żądania stron 7

IV – Ocena prawna 8

A – Uwagi wstępne 8

1. W przedmiocie dalszego istnienia obowiązku wykonania wyroku 8

2. W przedmiocie daty odniesienia dla oceny wykonania wyroku 10

1 — Język oryginału: niemiecki.

B – W przedmiocie postępowania przeciwko Włochom 10

1. W przedmiocie dopuszczalności 10

2. W przedmiocie wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) 10

a) W przedmiocie korzystania z nielegalnych składowisk 11

i) W przedmiocie liczby w dalszym ciągu czynnych składowisk 11

ii) W przedmiocie wprowadzenia dodatkowych uregulowań i kontroli 12

b) W przedmiocie rekultywacji nielegalnych składowisk 13

i) W przedmiocie obowiązku rekultywacji – uwagi ogólne 13

ii) W przedmiocie art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych 14

iii) W przedmiocie składowisk objętych postępowaniem 15

c) W przedmiocie uzyskania ponownego zezwolenia przez w dalszym ciągu czynne składowiska zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów 18

d) Wniosek częściowy 18

C – W przedmiocie postępowania przeciwko Grecji 18

D – W przedmiocie kar pieniężnych 19

1. W przedmiocie okresowej kary pieniężnej 20

a) Sprawa C-196/13, Komisja/Włochy 20

i) W przedmiocie dalszego trwania naruszeń 20

– W przedmiocie przypadków bezspornych 21

– W przedmiocie obu spornych przypadków 21

– Wniosek częściowy 23

ii) W przedmiocie formy okresowej kary pieniężnej – stała wysokość lub kwota stopniowo malejąca? 23

iii) W przedmiocie kwoty podstawowej 25

b) Sprawa C-378/13, Komisja/Grecja 28

i) W przedmiocie kwoty podstawowej okresowej kary pieniężnej 28

ii) W przedmiocie uznania zamknięcia składowiska 29

iii) Wniosek częściowy 29

2. W przedmiocie ryczałtu 30

a) Sprawa C-196/13, Komisja/Włochy 30

b) Sprawa C-378/13, Komisja/Grecja 31

V – W przedmiocie kosztów 31

VI – Wnioski 32

I – **Wprowadzenie**

1. Przy stosowaniu prawa Unii dotyczącego odpadów pojawiają się czasami trudności. Takie trudności leżą u podstaw niniejszych postępowań. Komisja wszczęła mianowicie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Grecji i Włochom z powodu dużej ilości nielegalnych składowisk odpadów, które zakończyły się wyrokami Komisja/Grecja (C-502/03, EU:C:2005:592) i Komisja/Włochy (C-135/05, EU:C:2007:250). Obecnie zwraca się ona ponownie do Trybunału, ponieważ jej zdaniem wyroki te nie zostały jeszcze w pełni wykonane. Ze względu na to, że obie sprawy częściowo dotyczą tych samych kwestii, omówię je wspólnie w tej opinii.

2. Sprawy dotyczą użytkowania nielegalnych składowisk oraz nieprzeprowadzenia rekultywacji zamkniętych nielegalnych składowisk. W postępowaniu przeciwko Włochom dodatkowo niektóre składowiska zawierają niebezpieczne odpady, które nie były zidentyfikowane i zarejestrowane, a niektóre składowiska nie uzyskały ponownego zezwolenia zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów [2].

3. Pierwszy problem wiąże się z obowiązującym prawem. Czy wyroki z lat 2005 i 2007 mogą lub powinny być wykonane, pomimo że tymczasem zmieniła się sytuacja prawna?

4. Stwierdzone naruszenia dotyczą mianowicie dawnej dyrektywy w sprawie odpadów [3], a w przypadku Włoch ponadto dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych [4], jak i dyrektywy w sprawie składowania odpadów. W tym czasie uchylono jednak dyrektywę w sprawie odpadów i zastąpiono ją, nie wprowadzając merytorycznych zmian, ujednoliconą wersją [5]. Następnie została przyjęta przez Unię nowa dyrektywa w sprawie odpadów [6], która uchyliła i zastąpiła ujednoliconą dyrektywę w sprawie odpadów oraz dyrektywę w sprawie odpadów niebezpiecznych. Dlatego też należy rozważyć zakres, w jakim pierwotne naruszenia w dalszym ciągu wymagają podjęcia środków.

2 — Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 4, s. 228), zmieniona rozporządzeniem (WE) 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 284, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 4, s. 447).

3 — W pierwszym postępowaniu dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, s. 39 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 23), zmienionej dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 3).

4 — Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 377, s. 20 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 78).

5 — Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 114, s. 9).

6 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312, s. 3).

5. W szczególności w postępowaniu przeciwko Włochom pojawia się kwestia przedmiotu pierwszego wyroku i odpowiednio zakresu obowiązku wykonania wyroku. Trybunał stwierdził uchybienie zobowiązaniom w sposób ogólny i ciągły [7], nie określając dokładnie, które przypadki są przedmiotem stwierdzenia naruszenia. Należy więc wyjaśnić, czy i w jaki sposób należy taki wyrok wykonać zgodnie z art. 260 TFUE.

6. Dalsze kwestie związane są z nałożeniem ewentualnego ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej. Ponieważ oba postępowania obejmują dużą liczbę pojedynczych przypadków, należy rozważyć, w jaki sposób uwzględniać te pojedyncze przypadki i jakie skutki dla wysokości okresowej kary pieniężnej ma wykonanie wyroku w stosunku do niektórych przypadków. W szczególności chodzi o kwestię, czy powinno nałożyć się malejącą okresową karę pieniężną, której przypadająca okresowo kwota będzie się odpowiednio zmniejszać wraz z poczynionymi postępami w wykonaniu wyroku.

II – **Ramy prawne**

A – *Dawna dyrektywa w sprawie odpadów*

7. W art. 4 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów zobowiązano do ochrony zdrowia i środowiska przy gospodarowaniu odpadami oraz do zapobiegania nielegalnemu składowaniu odpadów:

„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu […].

[…]

Państwa członkowskie podejmują także niezbędne środki zakazujące porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów”.

8. Artykuł 8 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia środków niezbędnych w celu zapewnienia, aby każdy posiadacz odpadów bądź przekazywał odpady prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów, bądź przedsiębiorstwu, które wykonuje czynności wymienione w załączniku IIA lub IIB do tej dyrektywy, bądź odzyskiwał lub unieszkodliwiał je na własną rękę zgodnie z przepisami tej dyrektywy.

9. Artykuł 9 ust. 1 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów przewiduje, że do celów wykonania między innymi art. 4 tej dyrektywy wszelkie zakłady lub przedsiębiorstwa, które zajmują się unieszkodliwianiem odpadów, muszą uzyskać zezwolenie od właściwych władz odpowiedzialnych za wykonanie przepisów tej dyrektywy.

B – *Dyrektywa w sprawie odpadów niebezpiecznych*

10. W art. 2 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych zawarto podstawowe obowiązki przy unieszkodliwianiu odpadów:

„1. Państwa członkowskie podejmują konieczne działania w celu zapewnienia, aby odpady były rejestrowane i identyfikowane w każdym miejscu, gdzie odbywa się zwałowanie (zrzut) odpadów niebezpiecznych.

7 — Wyrok Komisja/Włochy, C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 45.

[…]”.

C – *Nowa dyrektywa w sprawie odpadów*

11. Dyrektywa w sprawie odpadów oraz dyrektywa w sprawie odpadów niebezpiecznych na mocy art. 41 nowej dyrektywy w sprawie odpadów zostały uchylone z dniem 12 grudnia 2010 r. Przepis ten stanowi:

„Odesłania do uchylonych dyrektyw uznaje się za odesłania do niniejszej dyrektywy i odczytuje się je zgodnie z tabelą korelacji przedstawioną w załączniku V”.

12. Artykuły 4, 8 i 9 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów zostały zastąpione bez wprowadzania znacznych zmian przez art. 13 i art. 36 ust. 1, art. 15 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 i 2 nowej dyrektywy w sprawie odpadów.

13. Funkcjonalnym odpowiednikiem art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych jest art. 35 ust. 1 i 2 nowej dyrektywy w sprawie odpadów:

„1. Zakłady lub przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 23 ust. 1 [zakłady lub przedsiębiorstwa, które zamierzają dokonywać przetwarzania odpadów], wytwórcy odpadów niebezpiecznych oraz zakłady i przedsiębiorstwa, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportem odpadów niebezpiecznych lub funkcjonują jako dealerzy i brokerzy odpadów niebezpiecznych, prowadzą w porządku chronologicznym ewidencję ilości, charakteru, miejsca pochodzenia odpadów oraz, w odpowiednich przypadkach, miejsca przeznaczenia, częstotliwości zbierania, sposobu transportu oraz przewidywanej metody przetwarzania odpadów i udostępniają te informacje właściwym organom na ich żądanie.

2. W przypadku odpadów niebezpiecznych dokumentację należy przechowywać przez co najmniej trzy lata, z wyłączeniem zakładów i przedsiębiorstw transportujących odpady niebezpieczne, które muszą przechowywać taką dokumentację przez co najmniej 12 miesięcy.

Dowody przeprowadzenia czynności gospodarowania odpadami muszą być dostarczone na żądanie właściwych organów lub poprzedniego posiadacza”.

D – *Dyrektywa w sprawie składowania odpadów*

14. W art. 14 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów uregulowana jest kwestia objęcia istniejących już składowisk odpadów regulacją dyrektywy:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby składowiska odpadów, które posiadają zezwolenia lub które już działają w czasie transpozycji niniejszej dyrektywy, nie mogły kontynuować działań, jeżeli nie zostaną podjęte […] środki wymienione poniżej:

a) w ciągu jednego roku od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1 [to jest najpóźniej do dnia 16 lipca 2002 r.] podmiot zajmujący się składowiskiem przygotowuje i przedstawia właściwym władzom w celu zatwierdzenia plan zagospodarowania składowiska, włącznie z elementami wymienionymi w art. 8, oraz wszelkie środki korygujące, które zdaniem podmiotu zajmującego się składowiskiem będą potrzebne do spełnienia wymagań niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem wymagań określonych w pkt 1 załącznika I;

b) po przedstawieniu planu zagospodarowania właściwe władze podejmują ostateczną decyzję w sprawie dalszego działania składowiska odpadów na podstawie wymienionego planu zagospodarowania oraz niniejszej dyrektywy. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki mające na celu, zgodnie z art. 7 lit. g) i art. 13, zamknięcie jak najszybciej składowisk, które nie uzyskały, zgodnie z art. 8, zezwolenia na kontynuację działania;

c) na podstawie zatwierdzonego planu zagospodarowania składowiska odpadów właściwe władze zatwierdzają niezbędne prace i wyznaczają okres przejściowy na zakończenie realizacji planu. Każde istniejące składowisko odpadów spełnia wymagania niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem wymagań wymienionych w załączniku I, pkt 1, w ciągu ośmiu lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1".

15. Zgodnie z art. 18 ust. 1 dyrektywy w sprawie składowania odpadów państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania nie później niż w ciągu dwóch lat po jej wejściu w życie (to jest najpóźniej do dnia 16 lipca 2001 r.) i niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję.

III – **Okoliczności powstania obu sporów**

16. Przedmiotem niniejszej opinii są dwa postępowania na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE przeciwko Włochom i Grecji dotyczące wykonania dwóch wcześniejszych wyroków wydanych na podstawie art. 258 TFUE z powodu naruszenia prawa Unii dotyczącego odpadów.

A – *Sprawa Komisja/Włochy (C-196/13)*

17. Dnia 26 kwietnia 2007 r. w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) Trybunał stwierdził, że Republika Włoska, nie przyjmując wszystkich środków niezbędnych:

— dla zapewnienia odzyskiwania lub unieszkodliwiania odpadów bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, oraz dla zakazania porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów;

— aby każdy posiadacz odpadów przekazywał odpady prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów bądź przedsiębiorstwu zajmującemu się ich unieszkodliwianiem lub odzyskiwaniem albo odzyskiwał lub unieszkodliwiał je na własną rękę zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie odpadów;

— aby każdy zakład lub przedsiębiorstwo, które zajmują się unieszkodliwianiem odpadów, uzyskały zezwolenie od właściwych władz;

— aby odpady niebezpieczne były rejestrowane i identyfikowane w każdym miejscu, gdzie są wysypywane lub składowane;

— aby w odniesieniu do składowisk posiadających zezwolenie lub eksploatowanych już w dniu 16 lipca 2001 r. prowadzący składowisko przed dniem 16 lipca 2002 r. przygotował i przedstawił właściwym władzom w celu zatwierdzenia plan zagospodarowania składowiska, zawierający informacje dotyczące warunków udzielenia pozwolenia oraz wszelkich środków korygujących uznanych przez niego za niezbędne, i aby po przedstawieniu planu zagospodarowania właściwe władze podjęły ostateczną decyzję w sprawie dalszego działania składowiska, zamykając jak najszybciej składowiska, które nie uzyskały zezwolenia na kontynuację działalności lub zatwierdzając niezbędne prace i ustalając okres przejściowy w celu realizacji planu,

– uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4, 8 i 9 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów, art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych i art. 14 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

18. Po pierwszych kontaktach Komisja wezwała Włochy w dniu 1 lutego 2008 r. do przedstawienia uwag w kwestii wykonania wyroku. W następstwie dalszej korespondencji dnia 26 czerwca 2009 r. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię. Termin wykonania wyroku wyznaczony w tej opinii został przedłużony przez Komisję do dnia 30 września 2009 r. Następnie Włochy przedstawiły kolejne uwagi, które jednak nie zadowoliły Komisji. Dlatego też dnia 16 kwietnia 2013 r. Komisja wniosła skargę w sprawie C-196/13.

B – *Sprawa Komisja/Grecja (C-378/13)*

19. W wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) wydanym w dniu 6 października 2005 r. Trybunał orzekł, że nie przyjmując wszystkich środków niezbędnych w celu zapewnienia przestrzegania art. 4, 8 i 9 dyrektywy w sprawie odpadów, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy tej dyrektywy.

20. Pomiędzy Komisją a Grecją nastąpiła intensywna wymiana informacji w przedmiocie wykonania tego wyroku. Dnia 29 października 2010 r. Komisja skierowała do Grecji dodatkowe wezwanie do przedłożenia uwag, w którym określiła ostateczny dwumiesięczny termin wykonania wyroku. Ze względu na to, że również dodatkowe dostarczone przez Grecję informacje nie zadowoliły Komisji, wniosła ona dnia 2 lipca 2013 r. skargę w sprawie C-378/13.

IV – **Żądania stron**

21. Komisja wnosi w sprawie C-196/13 o:

1) stwierdzenie, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 260 ust. 1 TFUE, nie przyjmując wszystkich środków koniecznych w celu zastosowania się do wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250), w którym zostało stwierdzone, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4, 8 i 9 dyrektywy w sprawie odpadów, art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych i art. 14 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów;

2) nakazanie Republice Włoskiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wymiarze dziennym w kwocie 256 819,20 EUR za zwłokę w wykonaniu wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250);

3) nakazanie Republice Włoskiej zapłaty na rzecz Komisji ryczałtu obliczonego poprzez pomnożenie dziennej kwoty 28 089,60 EUR przez liczbę dni, w których trwało uchybienie, począwszy od dnia, w którym został wydany wyrok Komisja/Włochy (EU:C:2007:250), do dnia, w którym zostanie wydany wyrok w niniejszej sprawie;

4) obciążenie Republiki Włoskiej kosztami.

22. Republika Włoska wnosi o uznanie skargi za niedopuszczalną, bezpodstawną, a w każdym razie bezzasadną i o orzeczenie w przedmiocie kosztów.

23. W sprawie C-378/13 Komisja wnosi o:

1) stwierdzenie, że nie przyjmując środków koniecznych do wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592), Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 260 ust. 1 TFUE;

2) nakazanie Republice Greckiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wymiarze dziennym w kwocie 71 193,60 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) począwszy od dnia, w którym zostanie ogłoszony wyrok w niniejszej sprawie, do dnia wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592);

3) nakazanie Republice Greckiej zapłaty na rzecz Komisji ryczałtu w wysokości 7 786,80 EUR za dzień począwszy od dnia ogłoszenia wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie lub do dnia wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592), jeżeli nastąpi ono wcześniej;

4) obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania.

24. Republika Grecka wnosi do Trybunału o:

1) oddalenie w całości skargi wniesionej przez Komisję;

2) posiłkowo o oddalenie wniosków o nakazanie zapłaty dziennej okresowej kary pieniężnej oraz ryczałtu;

3) posiłkowo o uwzględnienie wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) i ograniczenie zaproponowanej przez Komisję dziennej okresowej kary pieniężnej do absolutnego minimum oraz ograniczenie ryczałtu do przewidzianego dla Grecji minimum, tzn. do 2 181 000 EUR;

4) obciążenie Komisji kosztami postępowania.

25. Strony przedstawiły swoje stanowiska pisemnie oraz na rozprawie, która miała miejsce w dniu 3 czerwca 2014 r.

V – **Ocena prawna**

26. Zanim przejdę do oceny, czy Włochy (zob. śródtytuł B) i Grecja (zob. śródtytuł C) wykonały wyrok, przedstawię uwagi wstępne, które mają znaczenie dla obu tych postępowań (zob. śródtytuł A). Na koniec zajmę się kwestią kar pieniężnych (zob. śródtytuł D).

A – *Uwagi wstępne*

27. W pierwszej kolejności należy zbadać, w jakim zakresie nadal należy wykonać sporne wyroki (zob. śródtytuł 1), a następnie wyjaśnić, jak oznacza się właściwy moment wypełnienia obowiązku wykonania wyroku (zob. śródtytuł 2).

1. W przedmiocie dalszego istnienia obowiązku wykonania wyroku

28. Na początku należy wyjaśnić, w jakim stopniu nadal należy wykonać sporne wyroki. Pomimo że odpowiednie przepisy dyrektywy w sprawie składowania odpadów nadal obowiązują, to jednak dawna dyrektywa w sprawie odpadów oraz dyrektywa w sprawie odpadów niebezpiecznych zostały w międzyczasie uchylone i zastąpione nową dyrektywą w sprawie odpadów.

29. Obowiązek wykonania wyroku nie może sięgać dalej niż zakres zobowiązań prawnych, których naruszenie stwierdził Trybunał. W przeciwnym razie obowiązek wykonania wyroku mógłby nawet pociągać za sobą dalsze naruszenie prawa Unii. Przykładem są dwa wyroki Komisja/Szwecja [8] dotyczące zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych. Ich dalsze wykonywanie w związku ze stwierdzeniem, że dyrektywa 2006/24 [9] jest nieważna [10], mogłoby spowodować naruszenie art. 15 dyrektywy 2002/58 [11] oraz art. 8 i 9 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

30. W postępowaniu wszczętym na podstawie art. 258 TFUE dopuszczalna jest skarga Komisji o stwierdzenie uchybienia tym zobowiązaniom, które wynikają z pierwotnej wersji aktu prawa wspólnotowego, następnie zmienionego lub uchylonego, i które zostały utrzymane w nowych przepisach [12]. To rozwiązanie jest o tyle zasadne, że z reguły należy przyjąć, iż prawodawca Unii pomimo ponownego zredagowania niektórych dyrektyw nie chciał utrudniać wykonywania niezmienionych zobowiązań. Tego typu czysto formalne zmiany nie naruszają konkretnych celów poszczególnych dyrektyw, które zgodnie z art. 288 ust. 3 TFUE są wiążące dla państw członkowskich. Obowiązuje to zwłaszcza w sytuacji, gdy prawodawca Unii do nowych aktów prawnych włącza postanowienia, zgodnie z którymi odesłania do uchylonych dyrektyw uznaje się za odesłania do nowych dyrektyw, a nawet załącza tabele korelacji. Tak właśnie było w przypadku nowych dyrektyw dotyczących odpadów [13].

31. Zgodnie z tym Trybunał stwierdził już, że uchylenie dawnej dyrektywy w sprawie odpadów przez ujednoliconą dyrektywę podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi na podstawie art. 258 TFUE nie ma wpływu na toczące się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Nowsza dyrektywa, w której dyrektywa w sprawie odpadów została ujednolicona w celu zapewnienia jasności i zrozumiałości, włącza bowiem odpowiednie przepisy starszej dyrektywy [14].

32. W sposób dorozumiany z tego samego założenia wyszedł też Trybunał już w wyroku wydanym na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, ponieważ postępowanie dotyczące irlandzkich szamb [15] również dotyczyło stosowania art. 4 i 8 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów, która już w czasie pierwszego wyroku została zastąpiona ujednoliconą dyrektywą w sprawie odpadów. Już przed wniesieniem skargi na podstawie art. 260 nowa dyrektywa w sprawie odpadów zastąpiła ujednoliconą dyrektywę w sprawie odpadów. Jednakże Trybunał bez omawiania kwestii obowiązującego prawa nałożył okresową karę pieniężną i ryczałt.

33. Dlatego też w niniejszym postępowaniu w dalszym ciągu mogą być egzekwowane wcześniejsze zobowiązania wynikające z prawa dotyczącego odpadów, o ile zostały one utrzymane w obowiązujących przepisach. Tę kwestię należy zbadać indywidualnie.

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

9 — Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE (Dz.U. L 105, s. 54).

10 — Wyrok Digital Rights Ireland, C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238.

11 — Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. L 201, s. 37 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 14), ostatnio zmieniona dyrektywą 2009/136/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337, s. 11).

12 — Wyroki: Komisja/Włochy (zwany „wyrokiem San Rocco”), C-365/97, EU:C:1999:544, pkt 36, dotyczący przepisów o odpadach; Komisja/Francja, C-492/08, EU:C:2010:348, pkt 31; Komisja/Polska, C-281/11, EU:C:2013:855, pkt 37.

13 — Zobacz art. 20 ujednoliconej dyrektywy w sprawie odpadów i art. 41 nowej dyrektywy w sprawie odpadów.

14 — Wyrok Komisja/Grecja, C-286/08, EU:C:2009:543, pkt 8.

15 — Wyrok Komisja/Irlandia, C-374/11, EU:C:2012:827.

2. W przedmiocie daty odniesienia dla oceny wykonania wyroku

34. Badając, czy wyrok został wykonany, jako datę odniesienia dla oceny istnienia uchybienia w rozumieniu art. 260 ust. 1 TFUE stosuje się datę upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do zajęcia stanowiska – wezwaniu do usunięcia uchybienia – wysłanym na podstawie tego przepisu [16]. Jednakże, jeśli postępowanie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto na podstawie wcześniej obowiązującego art. 228 ust. 2 WE, datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia jest data upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii wystosowanej przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, to znaczy przed dniem 1 grudnia 2009 r. [17].

B – *W przedmiocie postępowania przeciwko Włochom*

1. W przedmiocie dopuszczalności

35. Włochy wychodzą co prawda z założenia, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ Komisja nie przedstawiła żadnej uzupełniającej uzasadnionej opinii. Przedstawienie opinii uzupełniającej byłoby jednak konieczne tylko wtedy, gdyby Komisja rozszerzyła przedmiot postępowania w porównaniu do uzasadnionej opinii [18]. Nic nie wskazuje na to, że nastąpiło takie rozszerzenie. Jeżeli istnieje zbieżność skargi z wystosowaną opinią, nie ma potrzeby przedstawiania opinii uzupełniającej. Oznacza to, że powyższy argument podniesiony przez Włochy należy oddalić.

36. Ponadto Włochy argumentują, że pismo dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska z dnia 14 czerwca 2011 r. wzbudziło uzasadnione oczekiwanie, że przedmiot sporu zostanie w inny sposób ograniczony.

37. Naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga, aby organ administracji udzielił konkretnych zapewnień [19]. Zapewnieniami, które mogą wzbudzać uzasadnione nadzieje, są dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł [20].

38. Jednakże Włochy nie wyjaśniły, jakie konkretne zapewnienia miałyby wynikać z tego pisma. Należy więc oddalić również niniejszy zarzut.

2. W przedmiocie wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250)

39. Komisja skierowała uzasadnioną opinię do Włoch dotyczącą niewystarczającego wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250). Określony w niej termin przedłużyła do dnia 30 września 2009 r. Dlatego też należy w pierwszej kolejności zbadać, czy Włochy w tym czasie podjęły niezbędne środki w celu wykonania wyroku.

40. W przytoczonym wyroku Trybunał stwierdził naruszenie art. 4, 8 i 9 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów, art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych i art. 14 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

16 — Wyroki: Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 67; Komisja/Republika Czeska, C-241/11, EU:C:2013:423, pkt 23.

17 — Wyrok Komisja/Hiszpania, C-184/11, EU:C:2014:316, pkt 36.

18 — Zobacz wyroki: Komisja/Niemcy, C-191/95, EU:C:1998:441, pkt 55; Komisja/Hiszpania, C-186/06, EU:C:2007:813, pkt 15; Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 39.

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

20 — Wyroki: Kahla Thüringen Porzellan/Komisja, C-537/08 P, EU:C:2010:769, pkt 63; AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 72.

41. W momencie upływu przedłużonego terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, dnia 30 września 2009 r., dawną dyrektywę w sprawie odpadów zastąpiono ujednoliconą dyrektywą w sprawie odpadów, ale termin na dokonanie transpozycji nowej dyrektywy w sprawie odpadów do krajowego porządku prawnego jeszcze nie upłynął. Ponieważ ujednolicona dyrektywa nie zawierała żadnych merytorycznych zmian, Włochy były zobowiązane w dalszym ciągu wykonać wyrok do dnia 30 września 2009 r.

42. Sentencja wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) jest przydatna tylko w bardzo niewielkim zakresie do określenia zobowiązań związanych z wykonaniem wyroku, ponieważ ogranicza się jedynie do zacytowania naruszonych przepisów. Sentencję należy jednak interpretować w świetle uzasadnienia [21]. W związku z tym można wyodrębnić trzy rodzaje naruszeń, a mianowicie:

— korzystanie z nielegalnych składowisk odpadów, częściowo zawierających niebezpieczne odpady;

— niepoddanie rekultywacji zamkniętych nielegalnych składowisk odpadów zawierających częściowo niebezpieczne odpady;

— brak uzyskania przez w dalszym ciągu czynne składowiska ponownego zezwolenia zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów.

a) W przedmiocie korzystania z nielegalnych składowisk

43. Komisja zarzuca korzystanie z nielegalnych składowisk oraz uważa, że Włochy powinny wprowadzić dodatkowe uregulowania i kontrole, aby zapobiec takiej sytuacji w przyszłości.

44. W wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) w pkt 39, 42 i 43 Trybunał stwierdził naruszenie art. 4 i 9 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych poprzez korzystanie ze składowisk odpadów, które nie odpowiadają wymogom określonym w tych przepisach. Zgodnie z tym wyrokiem na całym terytorium włoskim występowała znaczna ilość składowisk, w przypadku których operatorzy nie zapewnili odzyskiwania lub unieszkodliwiania odpadów w sposób, który nie zagrażałby zdrowiu ludzkiemu, oraz stosowano procesy lub metody, które mogą szkodzić środowisku. Występowała również duża liczba miejsc niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów [22]. Ponadto działało wiele składowisk, które nie uzyskały zezwolenia właściwych władz [23]. Trybunał stwierdził wreszcie, że we Włoszech istniało co najmniej 700 nielegalnych składowisk zawierających odpady niebezpieczne, niepodlegających żadnej kontroli [24].

i) W przedmiocie liczby w dalszym ciągu czynnych składowisk

45. Początkowo Komisja utrzymywała wprawdzie, że w chwili upływu wyznaczonego przez nią terminu istniały przynajmniej 422 nielegalne składowiska, jednak na podstawie informacji zawartych w odpowiedzi na skargę ograniczyła zarzut w replice do 37 składowisk, co do których nie przedstawiono dowodów ich zamknięcia przed upływem terminu. Na podstawie informacji zawartych w duplice Komisja ostatecznie zakwestionowała tylko korzystanie z dwóch nielegalnych składowisk.

46. Chodzi tutaj o „dzikie” składowiska Matera/Altamura Sgarrone na granicy pomiędzy Apulią i Bazylikatą, i dawnego komunalnego składowiska Reggio Calabria/Malderiti w Kalabrii.

21 — Wyroki: Bosch, 135/77, EU:C:1978:75, pkt 4; Komisja/Luksemburg, C-526/08, EU:C:2010:379, pkt 29; Komisja/Niemcy, C-95/12, EU:C:2013:676, pkt 40.

22 — Punkt 39.

23 — Punkt 42.

24 — Punkt 43.

47. Jeszcze w odpowiedzi na skargę [25] Włochy wymieniły wprawdzie te składowiska w swoich wykazach, nie podając daty ich zamknięcia, a nawet zaznaczając planowane działania mające na celu ich rekultywację. W duplice [26] Włochy podniosły jednak, że ostatnie kontrole przeprowadzane na miejscu wykazały, że w regionie rzekomego składowiska Matera/Altamura Sgarrone nie ma dawnego składowiska. Natomiast w przypadku rzekomego składowiska Reggio Calabria/Malderiti Włochy poinformowały, że w przeszłości rzeczywiście były tam składowane odpady, zostały one jednak już dawno usunięte.

48. Twierdzenie to jest jednak bez znaczenia dla kwestii, czy w momencie upływu wyznaczonego przez Komisję terminu rzeczywiście korzystano jeszcze z nielegalnych składowisk. Po pierwsze, to nowe ustalenie nie wyklucza, że wtedy korzystano jeszcze ze składowisk. A po drugie, Włochy wyraźnie odmawiają przedstawienia stanowiska w przedmiocie zakresu wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) w tamtym czasie [27]. W konsekwencji Włochy nie zaprzeczyły też faktowi korzystania z tych składowisk w chwili upływu terminu.

49. Zarzut dalszego korzystania z nielegalnych składowisk w momencie upływu wyznaczonego przez Komisję terminu odnoszący się do składowisk Matera/Altamura Sgarrone i Reggio Calabria/Malderiti został uzasadniony w sposób przedstawiony poniżej.

ii) W przedmiocie wprowadzenia dodatkowych uregulowań i kontroli

50. W tym kontekście Komisja zarzuca także Włochom, że nie wzmocniły wystarczająco ani swoich uregulowań mających na celu zapobieganie nielegalnemu wysypywaniu odpadów, ani systemu kontroli odpadów, chociaż władze włoskie w międzyczasie zapowiedziały wdrożenie odpowiednich reform w celu wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250).

51. W związku z tym zarzutem można zauważyć, że w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) stwierdzono ogólne i ciągłe naruszenie przepisów o odpadach [28]. Logiczne byłoby więc usunięcie tego naruszenia poprzez przyjęcie ogólnych środków o charakterze legislacyjnym lub systemowym. Mogłyby one przyczynić się do zapobiegania powstawaniu w przyszłości nielegalnych składowisk.

52. Jednakże Trybunał nie stwierdził, że z naruszenia wynikał obowiązek przyjęcia środków tego rodzaju. Także Komisja nie przedstawia żadnych dowodów na to wskazujących.

53. To że władze włoskie mogły przejściowo wyrażać opinię, że konieczne są dalsze uregulowania i systematyczne środki kontrolne, nie wystarcza, aby udowodnić, że te środki są konieczne w celu wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) – tym bardziej że w niniejszym postępowaniu Włochy podnoszą, że te plany nie miały na celu zadośćuczynienia obowiązkowi wykonania wyroku.

54. Nie można natomiast wykluczyć, że – jak także podnoszą Włochy – konsekwentne stosowanie istniejących regulacji jest wystarczające, aby w przyszłości zapobiegać składowaniu odpadów na licznych nielegalnych składowiskach. Przemawia za tym założeniem także to, że w niniejszym postępowaniu nie podnoszono powstania w międzyczasie nowych nielegalnych składowisk.

55. Nie można całkowicie zapobiec, nawet przy pomocy restrykcyjnych przepisów i dobrze rozwiniętego systemu nadzoru, pojedynczym przypadkom wynikającym przykładowo z działalności przestępczej. Miałyby one jednak inną jakość niż ogólne i ciągłe naruszenie stwierdzone w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250).

25 — Załącznik 2 do odpowiedzi na skargę, pkt 34, 74.

26 — Punkt 14.

27 — Punkt 8 odpowiedzi na skargę.

28 — Punkt 45.

56. Tak więc należy oddalić tę część skargi.

b) W przedmiocie rekultywacji nielegalnych składowisk

57. Drugim naruszeniem, jakie podniosła Komisja, jest niepoddanie rekultywacji zamkniętych nielegalnych składowisk częściowo zawierających niebezpieczne odpady. Komisja wykazuje, że w momencie upływu wyznaczonego terminu 422 składowiska wymagały jeszcze rekultywacji.

58. Ten zarzut rodzi trudne kwestie. Należy najpierw wyjaśnić, czy z wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) wynika obowiązek rekultywacji zamkniętych nielegalnych składowisk [zob. śródtytuł i)] oraz jakie znaczenie ma w tym kontekście dyrektywa w sprawie odpadów niebezpiecznych [zob. śródtytuł ii)]. Następnie należy rozważyć, na które składowiska rozciąga się obowiązek wykonania wyroku [zob. śródtytuł iii)].

i) W przedmiocie obowiązku rekultywacji – uwagi ogólne

59. Włochy uważają, że z wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) nie wynika w ogóle obowiązek rekultywacji zamkniętych nielegalnych składowisk.

60. W tym względzie należy przyznać, że w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) ani w sentencji, ani w uzasadnieniu nie stwierdzono wyraźnie, że brak rekultywacji składowisk jest częścią stwierdzonych naruszeń. Wyrok dokumentuje jednak, że Komisja w swoich zarzutach podnosiła również dotychczasowy brak rekultywacji nielegalnych składowisk [29]. A Trybunał nie oddalił tego zarzutu, ale w pełni uwzględnił skargę Komisji.

61. Ponadto zgodnie z pkt 41 wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) w przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 8 dyrektywy w sprawie odpadów wykazano, że w chwili upływu wyznaczonego terminu władze włoskie nie zapewniły, aby posiadacze odpadów bądź unieszkodliwiali lub odzyskiwali je na własną rękę, bądź przekazywali je punktowi zbierania odpadów lub przedsiębiorstwu, które prowadzi te czynności zgodnie z przepisami dyrektywy. Z przytoczonych dokumentów wynika [30], że Trybunał uzasadnia ten wniosek faktem, iż niektóre składowiska w regionach Umbrii i Apulii nie zostały jeszcze zrekultywowane.

62. To że art. 8 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów zawiera takie zobowiązanie do rekultywacji nielegalnych składowisk, Trybunał stwierdził już wcześniej. Osoba prowadząca nielegalne składowisko staje się bowiem posiadaczem odpadów przez to, że przyjmuje te odpady. A zatem z przytoczonego przepisu wynika zobowiązanie państwa członkowskiego do przedsięwzięcia wobec tego podmiotu kroków niezbędnych, aby odpady te były przekazywane prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów bądź przedsiębiorstwu, które je unieszkodliwia, chyba że taka osoba prowadząca składowisko może sama zapewnić ich odzyskanie lub unieszkodliwienie [31].

63. W konsekwencji stwierdzone naruszenie art. 8 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów wynika z tego, iż nielegalne składowiska nie były jeszcze poddane rekultywacji.

29 — W szczególności pkt 10, 12.

30 — Strony 412–422 załączników do repliki Włoch w sprawie C-135/05.

31 — Wyroki: Komisja/Włochy (San Rocco), C-365/97, EU:C:1999:544, pkt 108; Komisja/Włochy, C-383/02, EU:C:2004:501, pkt 40, 42, 44; Komisja/Włochy, C-447/03, EU:C:2004:751, pkt 27, 28, 30; Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 181; Komisja/Portugalia, C-37/09, EU:C:2010:331, pkt 54, 55.

64. Jak podnosi Komisja, naruszenie art. 8 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów odnosi się tylko do dwóch składowisk, co do których jest sporne, czy zostały zamknięte [32]. Analiza tego zarzutu w ogólnym kontekście pokazuje jednak, że Komisja nie zrezygnowała ze skargi odnoszącej się do naruszenia art. 8 poprzez niepoddanie nielegalnych składowisk rekultywacji. W dalszym ciągu wyraźnie żąda bowiem rekultywacji w sposób niewątpliwie jasny dla Włoch. Uznanie wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) w odniesieniu do art. 8 i 9 dotyczy zatem jedynie naruszenia tych przepisów poprzez niewystarczające zapobieganie powstawaniu nielegalnych składowisk lub też korzystanie z nich.

65. Ponadto zobowiązanie do rekultywacji nielegalnych składowisk opiera się zgodnie z niektórymi wyrokami opublikowanymi tylko w języku francuskim i języku postępowania także na art. 4 ust. 1 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów, którego naruszenie również podnosi Komisja. Znalazło to wyraz w orzecznictwie Trybunału dotyczącym spraw, w których stwierdzono, że nielegalnie składowane odpady stanowią zagrożenie dla środowiska [33], a zapobieganie temu jest właśnie celem art. 4 ust. 1. Następnie oparł się na ustaleniu, że już składowanie odpadów na (nielegalnym) składowisku zagraża środowisku [34]. Dlatego stwierdzenie, że nie wystarcza, aby nielegalne składowisko zamknąć, a nielegalnie składowane odpady przykryć ziemią i gruzem, jest jedynie logiczną konsekwencją [35]. Tak jak Komisja słusznie zauważa, należy raczej najpierw zbadać, czy zamknięte nielegalne składowisko zagraża środowisku lub zdrowiu. Jeżeli odpowiedź jest pozytywna, należy poddać je rekultywacji.

66. A zatem należy uznać, że ze stwierdzonego w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 8 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów wynika obowiązek zbadania, czy nielegalne składowiska wymagają rekultywacji, i w razie potrzeby poddania ich rekultywacji.

67. Wniosek ten jest wsparty faktem, że Włochy już w sprawie C-135/05, a także w niniejszym postępowaniu wielokrotnie przedstawiały informacje dotyczące rekultywacji składowisk. A zatem to państwo członkowskie nie może twierdzić, że nie wiedziało, iż niniejsze postępowanie obejmowało także rekultywację składowisk.

ii) W przedmiocie art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych

68. Stwierdzenie naruszenia art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) uzupełnia obowiązek rekultywacji o szczególne obowiązki odnoszące się do odpadów niebezpiecznych.

69. Należy na początku przypomnieć, że podstawowe obowiązki odnoszące się do odpadów wynikające z dyrektywy w sprawie odpadów – włączając w to obowiązek rekultywacji – nie są na nowo uregulowane w dyrektywie w sprawie odpadów niebezpiecznych, ale zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ostatniej dyrektywy mają zastosowanie także do odpadów niebezpiecznych. Oznacza to, że zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów również nielegalne składowiska, które zawierają odpady niebezpieczne, wymagają rekultywacji.

70. Dyrektywa w sprawie odpadów niebezpiecznych może jednak wprowadzać dalej idące zobowiązania. Tak na mocy art. 2 ust. 1 odpady niebezpieczne podlegają obowiązkowi identyfikacji i rejestracji.

32 — Zobacz pkt 46–49 powyżej.

33 — Wyroki: Komisja/Włochy, C-383/02, EU:C:2004:501, pkt 32, 36; Komisja/Włochy, C-447/03, EU:C:2004:751, pkt 19–24.

34 — Wyroki: Komisja/Hiszpania, C-361/05, EU:C:2007:298, pkt 20; Komisja/Portugalia, C-37/09, EU:C:2010:331, pkt 37.

35 — Wyrok Komisja/Hiszpania, C-361/05, EU:C:2007:298, pkt 24, 26, wyjaśniony w wyroku Komisja/Portugalia, C-37/09, EU:C:2010:331, pkt 37.

71. Jeżeli nie dokonano identyfikacji i rejestracji niebezpiecznych odpadów na nielegalnym składowisku, należy dokonać tych czynności w ramach rekultywacji. Zwykle przynajmniej przeprowadzenie identyfikacji stanowi wręcz warunek właściwej rekultywacji w celu uzyskania wiarygodnych informacji potwierdzających, w jaki sposób należy przeprowadzić rekultywację i jak zapobiec powstawaniu dodatkowych zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzi podczas przeprowadzania rekultywacji.

iii) W przedmiocie składowisk objętych postępowaniem

72. Między stronami istnieje w dalszym ciągu spór, które składowiska podlegają obowiązkowi rekultywacji. Dotyczy to w szczególności kwestii, czy w wyroku określono wystarczająco dokładnie zakres naruszenia, aby umożliwić wykonanie wyroku zgodnie z art. 260 TFUE. Wyrok nie zawiera bowiem ani w sentencji, ani w uzasadnieniu wykazu składowisk, które wymagają rekultywacji.

73. Taki wykaz można co najwyżej pośrednio odtworzyć z akt postępowania w sprawie C-135/05. Punktem odniesienia byłyby składowiska wskazane pośrednio lub bezpośrednio przez Komisję. Dla większości regionów znaczenie ma raport włoskiej państwowej administracji lasów z dnia 22 października 2002 r., na którym Komisja oparła swoją skargę. Raport ten obejmował nielegalne składowiska na terenach leśnych i górskich w regionach posiadających zwykły status we Włoszech, to jest wszystkich regionach włoskich, z wyjątkiem Doliny Aosty, Friuli-Wenecji Julijskiej, Sardynii, Sycylii, Trydentu-Górnej Adygi.

74. Odtworzony wykaz nie zawierałby prawdopodobnie wszystkich składowisk, których rekultywacji domaga się Komisja w niniejszym postępowaniu. Włochy na wniosek Trybunału przedstawiły bowiem wykaz zawierający 71 składowisk wyszczególnionych przez Komisję, które zdaniem Włoch nie były przedmiotem postępowania w sprawie C-135/05.

75. Komisja nie twierdzi, że te składowiska zostały zidentyfikowane w postępowaniu w sprawie C-135/05. Wprost wypowiada się jedynie odnośnie do dwóch składowisk, co do których jest sporne, czy w ogóle istnieją [36]. Z jej twierdzeń wynika jasno, że uważa ona, iż także pozostałe 69 składowisk wymaga rekultywacji. Czterdzieści cztery z tych składowisk znajdują się w regionach, które badała administracja lasów, natomiast pozostałe 25 w regionach, co do których administracja lasów nie jest właściwa, większość z nich na Sycylii i Sardynii. Dlatego też jest wątpliwe, czy w szczególności te ostatnie składowiska były zidentyfikowane przez Komisję w postępowaniu w sprawie C-135/05.

76. Ustalenia Trybunału w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) nie mają jednak na celu stwierdzenia, czy i w jaki sposób określone składowiska zostały oznaczone w tym postępowaniu. Włochy podnosiły bowiem już bezskutecznie w sprawie C-135/05 ogólny i nieokreślony charakter zarzucanego uchybienia. Trybunał podkreślił jednak, że Komisja może wnieść skargę na praktykę administracyjną, jeżeli powoduje ona wielokrotne i długotrwałe naruszenie prawa Unii [37]. W konsekwencji stwierdził w pkt 45 tego wyroku, że Republika Włoska uchybiła w sposób ogólny i ciągły zobowiązaniom wynikającym z przepisów o odpadach. A naruszenia nie uzasadnił dogłębną analizą przytaczanych przypadków, ale ograniczył się przykładowo do odesłania do sytuacji w określonych regionach [38].

36 — Zobacz pkt 46 powyżej.

37 — Wyrok Komisja/Włochy, EU:C:2007:250, pkt 18–22.

38 — Punkty 32, 39–44.

77. W rezultacie stwierdzenie naruszenia prawa Unii w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250), w szczególności art. 4 i 8 dyrektywy w sprawie odpadów oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych, wykracza poza przedstawione Trybunałowi pojedyncze przypadki [39]. To stwierdzenie należy rozumieć w ten sposób, że Włochy przez dłuższy czas na całym terytorium państwa nie podjęły niezbędnych środków, aby poddać nielegalne składowiska rekultywacji, to znaczy aby usunąć zgodnie z wymienionymi przepisami nielegalnie składowane odpady. Źródłem tego uchybienia było to, że Włochy nie podjęły wystarczających starań w celu zaprzestania korzystania z nielegalnych składowisk.

78. Można jednak mieć wątpliwości, na ile takie stwierdzenia ogólnego i ciągłego naruszenia, które nie ogranicza się do przedstawionych Trybunałowi (przykładowo) pojedynczych przypadków, zobowiązuje państwo członkowskie zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE do podjęcia środków, które mogą być wyegzekwowane na podstawie art. 260 ust. 2.

79. Gdyby zastosowanie art. 260 TFUE wymagało takiego samego poziomu określoności jak tytuł wykonawczy, to nie można by wyegzekwować wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) w odniesieniu do rekultywacji składowisk. W przypadku zobowiązań pieniężnych w rozumieniu art. 192 i 187 traktatu EWG (obecnie art. 280 TFUE i 299 TFUE) Trybunał, pomimo możliwości przeliczenia, wykluczył nawet, aby wyrażono je w istniejących wtedy europejskich jednostkach rozliczeniowych z uwagi na to, że mogły być wypełnione tylko w walucie krajowej [40]. Jeżeli jednak ani z wyroku, ani z akt sprawy C-135/05 nie wynika jasno, które konkretne składowiska wymagają rekultywacji, egzekucja wydaje się wykluczona.

80. Nie można jednak stawiać podobnych wymagań w odniesieniu do art. 260 TFUE [41]. To wynika już z faktu, że wyroki wydane na podstawie art. 258 TFUE mające na celu doprowadzenie do wykonania wcześniejszego wyroku mają tylko charakter deklaratoryjny. Z wyjątkiem rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów nie wskazują, jakie konkretne środki ma podjąć państwo członkowskie, aby zaprzestać stwierdzonego naruszenia prawa Unii. A co więcej, wyroki te pozostawiają państwom członkowskim zasadniczo znaczną swobodę w ich wykonaniu.

81. Wzorcem powinna być zatem raczej zasada rzetelnego procesu sądowego, z której korzystać powinny wszystkie strony postępowania toczącego się przed sądem Unii, niezależnie od ich klasyfikacji prawnej [42]. Dla spełnienia wymogów związanych z tą zasadą konieczne jest, aby strony zapoznały się i mogły przeprowadzić kontradyktoryjną debatę zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i prawnych, które są decydujące dla wyniku postępowania [43]. Z tego względu każde orzeczenie sądu powinno być uzasadnione, aby umożliwić pozwanemu zrozumienie względów, z jakich wydano przeciwko niemu wyrok [44]. Zakres obowiązku uzasadnienia może być różny w zależności od charakteru danego orzeczenia sądowego i powinien być badany w odniesieniu do postępowania rozpatrywanego całościowo i przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności oraz gwarancji procesowych związanych z tym orzeczeniem [45].

39 — Zobacz wyrok Komisja/Niemcy, C-160/08, EU:C:2010:230, pkt 110.

40 — Wyrok Générale sucrière i Béghin-Say/Komisja i in., 41/73, 43/73 i 44/73, EU:C:1977:41, pkt 14, 15.

41 — Zobacz wyrok Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, w szczególności pkt 91.

42 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 53.

43 — Wyrok Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 56.

44 — Wyrok Trade Agency, C-619/10, EU:C:2012:531, pkt 53.

45 — Ibidem, pkt 60.

82. W niektórych przypadkach wymogi dotyczące uzasadnienia są związane z możliwością wniesienia środka zaskarżenia, niemającą znaczenia w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [46]. Ale także w postępowaniu dotyczącym uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wyrok musi być wystarczająco jasny, aby dane państwo członkowskie mogło ustalić, jakie uchybienia musi usunąć w celu jego wykonania. Musi mieć ono również możliwość obrony wybranego sposobu wykonania wyroku wobec Komisji.

83. Wymogi dotyczące jasności ustaleń nie mogą jednak prowadzić do tego, że nie będzie konieczne wykonanie wyroku, w którym ustalono istnienie ogólnej i ciągłej praktyki. W przeciwnym razie tego typu ustalenia, które są uznawane w utrwalonym orzecznictwie [47], byłyby pozbawione skuteczności. Miałyby one jedynie charakter deklaratoryjny.

84. Konieczność takich dość abstrakcyjnych ustaleń bez konkretnego określenia wszystkich pojedynczych przypadków wynika zresztą z zachowania danego państwa członkowskiego. Toleruje ono mianowicie ogólne i ciągle naruszenie prawa Unii, a następnie w postępowaniu poprzedzającym wniesienie przez Komisję pierwszej skargi z powodu uchybienia zobowiązaniom nie informuje szczegółowo i dokładnie o rozmiarze tego naruszenia, łamiąc przy tym obowiązek lojalnej współpracy. Wymaganie pomimo tego od Komisji, która nie posiada szczególnych własnych uprawnień dochodzeniowych, precyzyjnego określenia naruszenia prawa Unii, aby później doprowadzić do jego zakończenia, umożliwiałoby państwu członkowskiemu osiąganie dalszej korzyści z naruszenia prawa Unii.

85. Na koniec należy dodać, że Trybunał już przynajmniej raz w podobnej sprawie zastosował obowiązujący wtedy art. 228 WE (obecnie, po zmianie, art. 260 TFUE). Skazanie Francji z powodu niewystarczających kontroli działalności połowowej dotyczyło trwałej i strukturalnej nieprawidłowości w stosowaniu prawa Unii [48], której usunięcie również nie było konkretnie ustalone.

86. W konsekwencji musi wystarczać, jeżeli państwo członkowskie na podstawie wyroku – w razie potrzeby po dokonaniu jego wykładni zgodnie z art. 43 statutu – może określić konieczne środki w celu jego wykonania.

87. Wyrok Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) spełnia te wymagania w odniesieniu do zobowiązania państwa do rekultywacji składowisk. Jak już wykazano [49], Włochy jako strona postępowania mogły z wyroku i akt sprawy wywnioskować, że wyrok dotyczy rekultywacji zamkniętych nielegalnych składowisk. W przypadku tych składowisk musiało chodzić o składowiska, z których korzystania Włochy uprzednio nie powstrzymały w sposób ogólny i ciągły, z naruszeniem art. 4, 8 i 9 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów i częściowo także art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych. Konieczność poddania tych składowisk rekultywacji jest bowiem konsekwencją korzystania z nich [50].

88. Zakres tego zobowiązania był znany rządowi włoskiemu. Dlatego też to państwo członkowskie już w postępowaniu w sprawie C-135/05, a także później w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi w niniejszej sprawie zidentyfikował zamknięte składowiska, które jeszcze wymagały rekultywacji.

46 — Przykładowo zob. wyrok Trade Agency, C-619/10, EU:C:2012:531, pkt 53, 60.

47 — Zobacz np. wyroki: Komisja/Francja, 21/84, EU:C:1985:184, pkt 13; Komisja/Niemcy, C-387/99, EU:C:2004:235, pkt 42; Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 28; Komisja/Niemcy, C-160/08, EU:C:2010:230, pkt 106.

48 — Wyrok Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, w szczególności pkt 52, 60.

49 — Zobacz pkt 76 i 77 niniejszej opinii.

50 — Nie jest konieczne rozstrzygnięcie, czy Komisja mogłaby nawet obecnie wymienić kolejne składowiska lub też w przyszłości ponownie wszcząć postępowanie na podstawie art. 260 TFUE z powodu dotychczas nieznanych nielegalnych składowisk. Wyrok Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) mógłby jednak rozciągać się najwyżej na te dodatkowe składowiska, z których korzystanie wynika z ogólnej i ciągłej praktyki korzystania z nielegalnych składowisk stwierdzonej w tym wyroku. Nowe pojedyncze przypadki, które powstały pomimo zasadniczo wystarczającego wykonania przepisów w dziedzinie odpadów i wystarczającej infrastruktury, mogą natomiast wystąpić wszędzie i nie byłyby one wyrazem ogólnego i ciągłego naruszenia prawa Unii, które zostało zakwestionowane w wyroku.

89. W szczególności z informacji przekazanych Komisji przez Włochy wynika, że do czasu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii na dzień 30 września 2009 r. nie poddano rekultywacji około 368 [51]–422 [52] nielegalnych składowisk. Przynajmniej 15 [53], a być może 23 [54], z tych składowisk zawierały zgodnie z informacjami przekazanymi przez Włochy odpady niebezpieczne. Tym samym w tym czasie wyrok nie był jeszcze wykonany w zakresie rekultywacji składowisk. Okoliczność ta jest wystarczającym uzasadnieniem ponownego skazania na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE.

c) W przedmiocie uzyskania ponownego zezwolenia dla w dalszym ciągu czynnych składowisk zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów

90. Ponadto w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) stwierdzono naruszenie art. 14 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Ten przepis reguluje warunki, w jakich mogą być w dalszym ciągu prowadzone składowiska, które w momencie upływu terminu transpozycji tej dyrektywy, czyli w dniu 16 lipca 2001 r., posiadały zezwolenie lub już działały.

91. Zgodnie z art. 14 lit. a) dyrektywy w sprawie składowania odpadów podmiot zajmujący się składowiskiem przygotowuje i przedstawia, najpóźniej do dnia 16 lipca 2002 r., właściwym władzom w celu zatwierdzenia plan zagospodarowania składowiska. W art. 14 lit. b) przewidziane jest, że właściwe władze na tej podstawie podejmują ostateczną decyzję w sprawie dalszego działania składowiska odpadów lub jego zamknięcia. Zgodnie z art. 14 lit. c) w przypadku dalszego działania składowiska właściwe władze muszą zatwierdzić niezbędne prace i wyznaczyć okres przejściowy najpóźniej do dnia 16 lipca 2009 r.

92. Zgodnie z niekwestionowanymi danymi przedstawionymi przez Komisję w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii dotyczyło to przynajmniej 93 składowisk. Było to 69 składowisk w dziewięciu regionach, o których Włochy poinformowały Komisję w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, oraz dalsze 24 składowiska w regionie Apulia, o których Włochy poinformowały w późniejszym terminie. A zatem także w tym zakresie wyrok Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) w momencie upływu terminu nie był jeszcze wykonany.

d) Wniosek częściowy

93. W konsekwencji Republika Włoska, nie podejmując wszystkich koniecznych środków w celu wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) do dnia 30 września 2009 r., a więc do czasu upływu terminu wyznaczonego przez Komisję Europejską w uzasadnionej opinii, uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 4, 8 i 9 dyrektywy w sprawie odpadów, art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych i art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, a także art. 260 ust. 1 TFUE.

C – *W przedmiocie postępowania przeciwko Grecji*

94. Przedmiot postępowania przeciwko Grecji jest węższy niż postępowania przeciwko Republice Włoskiej. Trybunał w wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) stwierdził jedynie naruszenie art. 4, 8 i 9 dawnej dyrektywy w sprawie odpadów.

95. Strony zgadzają się, że to naruszenie dotyczy zarówno korzystania z nielegalnych składowisk, jak i ich rekultywacji.

51 — Komunikat z dnia 30 października 2009 r.

52 — Komunikat z dnia 1 października 2009 r.

53 — Ibidem.

54 — Komunikat z dnia 30 października 2009 r.

96. Właściwy termin wynika z dodatkowego wezwania do przedstawienia uwag z dnia 29 października 2010 r., w którym Komisja wyznaczyła termin do dnia 29 grudnia 2010 r.

97. Ponieważ termin transpozycji nowej dyrektywy w sprawie odpadów minął dnia 12 grudnia 2010 r., od tego, czy art. 4, 8 i 9 dawnej dyrektywy znajdują kontynuację w nowej dyrektywie, zależy, czy zobowiązanie do wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) nadal jest aktualne.

98. Następuje to w zasadzie w art. 13, art. 36 ust 1, art. 15 ust. 1, jak i art. 23 nowej dyrektywy w sprawie odpadów, które zawierają jedynie niewielkie zmiany.

99. Obowiązek rekultywacji jest także zgodny zasadniczo z art. 2 ust. 1 lit. b) nowej dyrektywy w sprawie odpadów. W tym przepisie uzupełniono przepisy o odpadach w ten sposób, że dyrektywy w sprawie odpadów nie stosuje się do gruntów (w miejscu), w tym niewydobytej zanieczyszczonej gleby i budynków trwale związanych z gruntem. Nielegalnie składowane odpady nie są jednak gruntem ani nie znajdują się w miejscu, tzn. w ich pierwotnym położeniu [55]. W przeciwnym razie nielegalne składowanie odpadów pozwalałoby na obchodzenie przepisów o odpadach. Z punktu widzenia przepisów o odpadach usunięcie tych odpadów może być zatem nadal wymagane.

100. W konsekwencji wyrok Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) w momencie upływu terminu wyznaczonego przez Komisję należało nadal wykonać.

101. Z argumentów podniesionych przez strony nie wynika jasno zakres obowiązku wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) w dniu 29 grudnia 2010 r. Jednakże sześć miesięcy później Grecja poinformowała, że jeszcze 82 nielegalne składowiska są użytkowane, a 596 zamkniętych nielegalnych składowisk wymaga rekultywacji.

102. Tym samym Republika Grecka, nie podejmując do dnia 29 grudnia 2010 r., a więc do czasu upływu terminu wyznaczonego przez Komisję Europejską w uzasadnionej opinii, wszystkich koniecznych środków w celu wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592), naruszyła zobowiązania wynikające z art. 4, 8 i 9 dyrektywy w sprawie odpadów, a także art. 260 ust. 1 TFUE.

D – *W przedmiocie kar pieniężnych*

103. Zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie i na podstawie okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna za wymagany, określenie kar pieniężnych właściwych w celu zapewnienia w najszybszym możliwym czasie wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie i zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa wspólnotowego [56].

104. Propozycje Komisji nie mogą przy tym wiązać Trybunału i stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia. Podobnie wytyczne takie jak te zawarte w komunikatach Komisji nie wiążą Trybunału, lecz przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie podejmowanych przez nią działań [57].

55 — Zobacz postanowienie Verwaltungsgericht Aachen (sądu administracyjnego w Akwizgranie) z dnia 16 lipca 2009 r. (9 L 153/09, Juris, pkt 17–21).

56 — Wyrok Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 36.

57 — Wyroki: Komisja/Portugalia, C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 34; Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 112; Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 37; Komisja/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 64.

1. W przedmiocie okresowej kary pieniężnej

105. Nałożenie okresowej kary pieniężnej zgodnie z art. 260 TFUE jest co do zasady uzasadnione tylko w zakresie, w jakim nadal trwa uchybienie wynikające z niewykonania wcześniejszego wyroku Trybunału [58].

106. Dlatego też dotychczasowe ustalenia co do niewystarczającego wykonania wyroku w momencie upływu wyznaczonego przez Komisję terminu nie usprawiedliwiają jeszcze okresowej kary pieniężnej. Należy dodatkowo zbadać, czy wyroki w momencie rozstrzygania przez Trybunał wymagają jeszcze dalszego wykonania.

107. W tym względzie również kontynuacja uchybienia zakłada, że naruszone przepisy postanowienia pomimo zmian w przepisach o odpadach, jakie w międzyczasie nastąpiły, nadal zasadniczo obowiązywały również w momencie rozstrzygania przez Trybunał.

108. Jeżeli chodzi o postępowanie przeciwko Grecji, nie zmienia się nic, ponieważ z przeprowadzonej powyżej analizy wykonania wyroku wynika, że w momencie upływu terminu wyznaczonego przez Komisję miała już zastosowanie nowa dyrektywa w sprawie odpadów [59].

109. W szerzej zakrojonym postępowaniu przeciwko Włochom należało natomiast do tej pory uwzględnić jedynie ujednoliconą dyrektywę w sprawie odpadów [60]. Z rozważań dotyczących postępowania przeciwko Grecji wynika jednak, że w nowej dyrektywie w sprawie odpadów nie jest kwestionowany obowiązek rekultywacji wynikający z dawnej dyrektywy w sprawie odpadów. Artykuł 35 nowej dyrektywy jest natomiast kontynuacją zobowiązania przewidzianego w art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych poprzez to, że nakłada obowiązek prowadzenia przez zakłady lub przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 23 ust. 1, tzn. między innymi zakłady lub przedsiębiorstwa, które prowadzą składowiska odpadów, chronologicznej ewidencji ilości, charakteru i miejsca pochodzenia odpadów. A zatem i to zobowiązanie może być w dalszym ciągu egzekwowane.

a) Sprawa C-196/13, Komisja/Włochy

110. Aby zdecydować o nałożeniu okresowej kary pieniężnej w stosunku do Włoch, należy najpierw zbadać, w jakim zakresie naruszenia nadal mają miejsce w momencie upływu terminu wyznaczonego przez Komisję. Następnie należy określić jej formę, a w szczególności, czy należy nałożyć ją w formie stałej kwoty, czy też kwoty malejącej w stosunku do wykonania, a także kwotę podstawową oraz przesłanki wygaśnięcia tej kary.

i) W przedmiocie dalszego trwania naruszeń

111. W chwili rozprawy dalsze trwanie naruszeń było zasadniczo faktycznie bezsporne, jednak dwa przypadki, co do których Włochy przedstawiły w duplice nowe informacje, wymagają dalszego omówienia.

58 — Wyroki: Komisja/Francja, C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 27; Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 59; Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 42; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 96; Komisja/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 43.

59 — Zobacz pkt 97 i nast. powyżej.

60 — Zobacz pkt 41 powyżej.

– W przedmiocie przypadków bezspornych

112. Włochy poczyniły wprawdzie znaczne postępy w porównaniu do sytuacji z dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Niemniej zgodnie z informacjami przekazanymi przez obie strony jeszcze 196 składowisk wymaga rekultywacji, tzn. od 218 składowisk wymienionych w skardze należy odjąć 20 składowisk, co do których Komisja uznała przeprowadzoną w międzyczasie rekultywację [61], oraz 2 składowiska, które będą przedmiotem rozważań poniżej. 13 z tych 196 składowisk zawiera, zgodnie z niekwestionowanymi informacjami przedstawionymi przez Komisję, odpady niebezpieczne [62]. Na rozprawie panowała także zgoda co do tego, że obecnie jedynie dwa składowiska wymagają ponownego zezwolenia zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów.

– W przedmiocie obu spornych przypadków

113. Przypadki „dzikich" składowisk Matera/Altamura Sgarrone na granicy pomiędzy Apulią a Bazylikatą i dawnego komunalnego składowiska Reggio Calabria/Malderiti w Kalabrii wymagają jednak bliższego omówienia.

114. Jak już wskazano [63], Włochy jeszcze w odpowiedzi na skargę [64], nie podając momentu ich zamknięcia, wymieniły te składowiska w swoich wykazach oraz nawet zaznaczyły planowane środki odnoszące się do ich rekultywacji. W duplice [65] Włochy wyjaśniły jednak, że w Matera/Altamura Sgarrone kontrola na miejscu nie wykazała istnienia dawnych składowisk. W przypadku rzekomego składowiska Reggio Calabria/Malderiti Włochy poinformowały, że w przeszłości rzeczywiście składowane były odpady, zostały one jednak już dawno usunięte.

W przedmiocie dalszego korzystania z nielegalnych składowisk

115. Komisja zarzuca Włochom wprawdzie, że w tych dwóch miejscach nadal korzystano z nielegalnych składowisk, jednak Włochy utrzymywały w odpowiedzi na skargę, że w tym czasie nie użytkowano już *żadnego* z nielegalnych składowisk, które było przedmiotem postępowania.

116. Dlatego też Komisja musi udowodnić korzystanie z tych składowisk. Opiera się ona na tym, że Włochy nie podały daty ich zamknięcia.

117. Brak informacji dotyczącej momentu zamknięcia nie dowodzi jednak, że rzeczywiście w tych dwóch miejscach nadal korzysta się z nielegalnych składowisk.

118. Ponieważ Komisja nie przedstawiła dalszych dowodów korzystania z nielegalnych składowisk w Matera/Altamura Sgarrone i Reggio Calabria/Malderiti, należy tę część skargi oddalić.

W przedmiocie konieczności przeprowadzenia rekultywacji obydwu składowisk

119. Spór o te dwa przypadki dotyczy jednak także obowiązku rekultywacji tych składowisk.

61 — Punkt 8 odpowiedzi Komisji z dnia 13 maja 2014 r. na pytanie Trybunału.

62 — Kalabria: Firmo/Sciolle; Emilia-Romagna: S. Giovanni w Persiceto/V. Samoggia 26 (sito Razzaboni); Lacjum: Riano/Piana Perina; Liguria: Careare/Premara Paleta, La Spezia/Pitelli – discarica Ruffino Pitelli, La Spezia/Pitelli IPODEC oraz Lerici/Pertusola; Lombardia: Mantova/Valdaro; Zanica/Ex cava Cuter; Marken: Ascoli Piceno/SGL Carbon; Piemont: Serravalle Scrivia/La Luminosa; Umbria: Gualdo Tadino/Vigna Vecchia; Sycylia: Priolo Gargallo/Penisola Magnisi.

63 — Zobacz pkt 46–49 powyżej.

64 — Załącznik 2 odpowiedzi na skargę, pkt 34, 74.

65 — Punkt 14.

120. Włochy przyznały w odpowiedzi na skargę i postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, że dawne nielegalne składowiska w Matera/Altamura Sgarrone i Reggio Calabria/Malderiti wymagały rekultywacji. Natomiast jako nowy argument Włochy podają, że te dwa przypadki znalazły się przez pomyłkę w wykazie dawnych nielegalnych składowisk wymagających rekultywacji. Jest to zatem zmiana obrony.

121. Zgodnie z art. 127 § 1 regulaminu postępowania nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach faktycznych lub prawnych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.

122. Włochy opierają się na tych okolicznościach faktycznych, gdyż ustalenie, że oba składowiska rzeczywiście znalazły się błędnie w wykazie składowisk wymagających rekultywacji, opiera się na kontrolach na miejscu, które przeprowadzono dopiero po odpowiedzi na skargę[66].

123. Wprawdzie te nowe ustalenia są wyrazem braku pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego przez Włochy we właściwym czasie, czego wymaga w szczególności obowiązek lojalnej współpracy z Komisją, jednakże art. 127 § 1 regulaminu postępowania nie wyłącza zmiany zarzutów już wtedy, gdy nowe okoliczności faktyczne powinny były być znane wcześniej.

124. Ta otwartość w stosunku do nowych zarzutów jest korzystna przynajmniej z punktu widzenia niniejszej sprawy. Gdyby Trybunał wydał wyrok niekorzystny dla Włoch, nie uwzględniając tych nowych argumentów dotyczących tych dwóch przypadków, wykonanie wyroku w tym zakresie w praktyce byłoby bardzo trudne. Jak miałyby Włochy udowodnić, że poddały te rzekome składowiska rekultywacji, jeżeli w rzeczywistości (już) nie istnieją?

125. Dlatego też nowy zarzut jest dopuszczalny.

126. W duplice przedstawiony jest nowy dowód – lub przynajmniej dodatkowy wniosek dowodowy – a mianowicie wyniki późniejszych kontroli na miejscu. Zgodnie z art. 128 § 1 regulaminu postępowania w tym czasie można przedstawić nowe dowody lub wnioski dowodowe, jeżeli opóźnienie w ich złożeniu jest uzasadnione. Także ta przesłanka jest spełniona, albowiem powodem opóźnienia było to, że informacje te zostały ujawnione dopiero w wyniku późniejszych kontroli.

127. Komisja może być zaskoczona tym argumentem, mogła jednak w celu przeprowadzenia własnego śledztwa wnieść do Trybunału o wyznaczenie odpowiedniego terminu.

128. W konsekwencji nowy zarzut podniesiony przez Włochy jest też uzasadniony.

129. Wprawdzie argument Włoch wydaje się na pierwszy rzut oka mało przekonujący z powodu podkreślanej przez Komisję sprzeczności z wcześniejszym argumentem, w szczególności z uwagi na przewidywane działania rekultywacyjne. Można bowiem oczekiwać, że przeprowadzenie rekultywacji jest planowane tylko wtedy, gdy składowiska wymagające rekultywacji rzeczywiście istnieją.

130. Z drugiej strony nie jest jasne, dlaczego Włochy miałyby przedstawić na tym etapie postępowania świadomie błędne informacje dotyczące dwóch z prawie 200 przypadków, które przypuszczalnie można by stosunkowo łatwo podważyć. Ograniczonym nakładem można by przykładowo przeanalizować zdjęcia satelitarne danego terytorium, a także inspekcja na miejscu nie spowodowałaby nadmiernego obciążenia. Komisja jednak nie zadała sobie trudu, aby zdobyć dowód podważający nowy argument Włoch.

66 — Tym samym różni się ten zarzut od zarzutu oddalonego w wyroku Komisja/Malta, (C-351/09, EU:C:2010:815, pkt 23, 24), który istniał już przed wniesieniem odpowiedzi na skargę.

131. Ponadto wydaje się, że nie można wykluczyć, iż państwo członkowskie, które musi się zająć naruszeniami przepisów o odpadach odnoszącymi się do wielu setek nielegalnych składowisk, rejestruje pewną liczbę przypadków błędnie, a błędy te odkrywa stosunkowo późno. I tak też Komisja zaakceptowała w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, w szczególności w związku z odpowiedzią na uzasadnioną opinię, powiadomienie o tego rodzaju błędnych wpisach w ewidencji oraz ich wykreślenie z wykazów.

132. Dlatego też stwierdzenie Komisji, że oświadczenia są w sprzeczności z wcześniejszymi, nie jest wystarczające, aby obalić argument Włoch.

133. Ponieważ w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego to na Komisji ciąży obowiązek wykazania istnienia zarzucanego uchybienia [67], a Komisja nie przedstawia w tym względzie żadnych dalszych argumentów, nie można stwierdzić, że w Matera/Altamura Sgarrone i Reggio Calabria/Malderiti znajdują się dawne nielegalne składowiska wymagające rekultywacji.

134. A zatem i tę część skargi Komisji w sprawie C-196/13 należy oddalić.

– Wniosek częściowy

135. Ponieważ jednak zasadnicza część wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) pomimo tych dwóch przypadków indywidualnych w dniu rozprawy nie została jeszcze wykonana, obciążenie Republiki Włoskiej okresową karą pieniężną stanowi co do zasady odpowiedni środek finansowy do skłonienia tej ostatniej do podjęcia środków koniecznych w celu położenia kresu stwierdzonemu uchybieniu zobowiązaniom państwa członkowskiego i zapewnienia pełnego wykonania wyroku [68].

ii) W przedmiocie formy okresowej kary pieniężnej – stała wysokość lub kwota stopniowo malejąca?

136. Jeśli chodzi o formę okresowej kary pieniężnej, powstaje pytanie, czy należy określić okresową karę pieniężną w formie niezmiennej kwoty, którą Republika Włoska byłaby zobowiązana płacić aż do pełnego wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250). Alternatywą jest zaproponowana przez Komisję kwota stopniowo malejąca w stosunku do postępów w wykonaniu wyroku.

137. Za stałą wysokością kwoty przemawia to, że Trybunał w wyroku podlegającym wykonaniu nie stwierdził szeregu pojedynczych naruszeń, ale ogólne i ciągłe naruszenie. Jednemu naruszeniu odpowiadałaby jedna stała okresowa kara pieniężna.

138. Należy jednak zauważyć, że to naruszenie jest widoczne w różnych stanach faktycznych, z których każde wymaga podjęcia indywidualnych środków w celu wykonania wyroku. Przybliżony podział wynika już z tego, że z jednej strony naruszenie art. 4 i 8 dyrektywy w sprawie odpadów i art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych pociąga za sobą obowiązek rekultywacji zamkniętych nielegalnych składowisk, a z drugiej strony naruszenie art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów wymaga uzyskania ponownego zezwolenia dla składowisk dalej prowadzonych zgodnie z tą dyrektywą. Każde składowisko objęte postępowaniem wymaga indywidualnych działań w odniesieniu do tych dwóch aspektów. Już takie ukształtowanie obowiązku wykonania wyroku wskazuje, że należy ustanowić kwotę malejącą w stosunku do postępów w wykonaniu wyroku [69].

67 — Wyrok Komisja/Włochy (zwany „wyrokiem Altamura”), C-179/06, EU:C:2007:578, pkt 37.

68 — Zobacz wyroki: Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 45; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 114; Komisja/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 45.

69 — Zobacz wyroki: Komisja/Hiszpania, C-278/01, EU:C:2003:635, pkt 50; Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, w szczególności pkt 51; Komisja/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 73; a także opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Grecja (zwanej „sprawą Kouroupitos”), C-387/97, EU:C:1999:455, pkt 104.

139. Ważniejsze jest jednak, że tylko ten ostatni sposób może zagwarantować, iż należna kwota okresowej kary pieniężnej będzie odpowiadać nadal niepełnemu wykonaniu wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250). Stała kwota, która odpowiadałaby wykonaniu wyroku w dniu jej wyznaczenia, w razie dalszych postępów w wykonaniu wyroku nie odpowiadałaby szczególnym okolicznościom sprawy i dlatego też byłaby nieproporcjonalna w stosunku do stwierdzonego naruszenia [70]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, będącą jedną z ogólnych zasad prawa Unii, akty instytucji Unii, w tym Trybunału, nie mogą wykraczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej uciążliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [71].

140. Z tego powodu Trybunał nałożył już malejące okresowe kary pieniężne w trzech wyrokach dotyczących podobnie ukształtowanych naruszeń. Te sprawy dotyczyły jakości wody w większej ilości kąpielisk [72], odzyskania pomocy od wielu beneficjentów [73] oraz przyłączenia mieszkańców do oczyszczalni ścieków [74].

141. W ostatnim postępowaniu tego typu pomimo podobnie ukształtowanego naruszenia dotyczącego budowy wielu oczyszczalni ścieków i pomimo odpowiedniego wniosku Komisji [75] Trybunał nałożył stałą kwotę okresowej kary pieniężnej [76].

142. Ta sprawa nie oznacza jednak zasadniczego odejścia od praktyki orzekania malejącej okresowej kary pieniężnej we właściwych przypadkach już z tego powodu, że Trybunał nie uzasadnił odstępstwa od wcześniejszego orzecznictwa. Orzeczenie kary malejącej było wskazane nie tylko ze względu na propozycję Komisji, ale również dlatego, że Trybunał zaledwie miesiąc wcześniej nałożył malejącą okresową karę pieniężną [77]. Ten najnowszy wyrok może zatem co najwyżej opierać się na niedopowiedzianej ocenie szczególnych okoliczności tej konkretnej sprawy.

143. W niniejszej sprawie nie występują natomiast okoliczności uzasadniające nałożenie stałej okresowej kary pieniężnej, która nie maleje zgodnie z zasadą proporcjonalności wraz z poczynionymi postępami w wykonaniu wyroku.

144. W szczególności nie są podstawą orzeczenia okresowej kary pieniężnej w stałej kwocie możliwe uchybienia we współpracy Włoch z Komisją. Wprawdzie przekazywane przez Włochy informacje były częściowo niepełne lub sprzeczne, niemniej Trybunał przy określaniu kwoty ryczałtu bierze co do zasady pod uwagę tego typu naruszenia obowiązku lojalnej współpracy i uwzględnia postawę państwa członkowskiego, którego dotyczy postępowanie [78].

70 — Zobacz wyroki: Komisja/Hiszpania, C-278/01, EU:C:2003:635, pkt 48, 49; Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 49.

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

72 — Wyrok Komisja/Hiszpania, C-278/01, EU:C:2003:635.

73 — Wyrok Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740.

74 — Wyrok Komisja/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659.

75 — Wyrok Komisja/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 48–50. Oddalone w jeszcze późniejszym wyroku Komisja/Portugalia, C-76/13, EU:C:2014:2029, pkt 74, żądanie zainteresowanego państwa członkowskiego nie dotyczyło natomiast naruszenia, które nie można było łatwo podzielić.

76 — Ibidem, pkt 54.

77 — Wyrok Komisja/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659.

78 — Wyroki: Komisja/Francja, C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 62; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 141; Komisja/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 58.

145. Natomiast brak współpracy na etapie stosowania okresowej kary pieniężnej skutkowałby automatycznie obciążeniem państwa członkowskiego. Uznanie dokonania rekultywacji lub wydania ponownego zezwolenia na rzecz składowiska może nastąpić dopiero po dostarczeniu przez państwo wszelkich informacji niezbędnych do zweryfikowania tych twierdzeń [79]. Jeżeli informacje te będą niekompletne lub przekazywane z opóźnieniem, okresowa kara pieniężna będzie stosowana dłużej niż to konieczne.

146. Dlatego też okresowa kara pieniężna powinna być nałożona w formie kwoty malejącej.

147. Tak jak proponuje Komisja, przy redukcji powinno się uwzględniać różną wagę poszczególnych naruszeń, tzn. w szczególności zagrożenia dla środowiska. Najmniejsze zagrożenie wiązało się zatem z 183 zamkniętymi składowiskami wymagającymi rekultywacji, które nie zawierały niebezpiecznych odpadów. Powinny być one uwzględnione ze współczynnikiem 1. Oba składowiska, które miały uzyskać ponowne zezwolenia, wiążą się z większym zagrożeniem, ponieważ chodzi o większe zakłady, które użytkowano pomimo niejasności, czy przepisy dyrektywy w sprawie składowania odpadów są w pełni respektowane. Powinny być zatem uwzględnione ze współczynnikiem 2. Największe zagrożenie stanowi 13 zamkniętych składowisk wymagających rekultywacji, które zawierały odpady niebezpieczne, ponieważ te odpady stanowią szczególnie poważne zagrożenie dla środowiska. Dla tych składowisk powinno się przyjąć współczynnik 3. Jeżeli pomnoży się ilość danych składowisk przez odpowiednie współczynniki i doda się te wyniki, otrzyma się sumę 226.

iii) W przedmiocie kwoty podstawowej

148. Zadaniem Trybunału jest określenie w ramach przysługujących mu uprawnień do swobodnej oceny wysokości okresowej kary pieniężnej w ten sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do możliwości finansowych zainteresowanego państwa członkowskiego. W ramach oceny Trybunału za podstawowe kryteria, które trzeba uwzględnić, by zapewnić, że okresowa kara pieniężna wywrze odpowiedni nacisk, wymuszając jednolite i skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, należy przyjąć co do zasady czas trwania naruszenia, wagę tego naruszenia oraz możliwości finansowe zainteresowanego państwa członkowskiego. Stosując te kryteria, Trybunał winien wziąć pod uwagę w szczególności skutki niewykonania wyroku dla interesów publicznych i prywatnych oraz stopień pilności w doprowadzeniu do zastosowania się przez państwo członkowskie do jego zobowiązań [80].

149. Zdaniem Komisji wysokość dziennej kary pieniężnej należy obliczyć, mnożąc identyczną dla wszystkich państw członkowskich kwotę podstawową okresowej kary pieniężnej, to znaczy 640 EUR za dzień, przez współczynnik wagi naruszenia ustalony na 8 (w skali od 1 do 20), przez współczynnik czasu trwania naruszenia wynoszący 3 (w skali od 1 do 3) oraz przez współczynnik „n” uwzględniający możliwości finansowe Włoch, mianowicie 16,72. Kwota otrzymana przy zastosowaniu tej metody wynosi 256 819,20 EUR dziennie.

150. Ta propozycja jest dobrym punktem wyjścia, wymaga jednak dokładniejszego rozważenia.

79 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 50–55.

80 — Wyroki: Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 114, 115; Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 56, 57; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 118, 119; Komisja/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 46, 47.

151. Po pierwsze, określając wysokość okresowej kary pieniężnej, należy zastosować zaktualizowane dane, które Komisja przedstawiła w komunikacie z dnia 21 listopada 2013 r.[81]. Możliwości finansowe tego państwa członkowskiego, tzn. ostatnie zmiany w zakresie inflacji i produktu krajowego brutto, należy bowiem uwzględnić w świetle najnowszych danych gospodarczych przedstawionych do oceny Trybunałowi[82]. W ten sposób otrzymana kwota podstawowa okresowej kary pieniężnej wynosi 650 EUR, a współczynnik „n" uwzględniający możliwości finansowe wynosi 16,57.

152. Co się tyczy czasu trwania naruszenia, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jego ocena należy do Trybunału, który opiera się przy tym na chwili, w której bada stan faktyczny, a nie chwili wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału[83].

153. Jako że Republika Włoska rzeczywiście przyznała, iż nie położyła kresu uchybieniu jej zobowiązaniu do pełnego wykonania ww. wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250), jak stwierdzono to w pkt 112 niniejszej opinii, należy uznać, że naruszenie to trwa od ponad siedmiu lat. W stosunku do odzyskania przyznanej pomocy Trybunał uznał, że stanowi to „bardzo znaczny" okres czasu[84].

154. Ponadto w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) stwierdzono naruszenie przepisów o odpadach o charakterze ogólnym i ciągłym, które miało miejsce już od momentu upływu terminu transpozycji pierwszej dyrektywy w sprawie odpadów, czyli od 1977 r., a w przypadku dyrektywy w sprawie składowania odpadów przynajmniej od roku 2002. Dlatego też powinno się uwzględnić, że niniejsza sprawa dotyczy nieprawidłowości, które trwały wyjątkowo długo[85].

155. Z drugiej strony należy uznać, że w szczególności rekultywacja zamkniętych składowisk może być bardzo złożona i dlatego jest uzasadnione zasadniczo ustalanie priorytetów, tak aby w pierwszej kolejności zająć się szczególnie poważnymi zagrożeniami środowiska.

156. Zaproponowany w tej sytuacji przez Komisję najwyższy, jaki ma do dyspozycji w swojej skali, współczynnik czasu trwania uchybienia, mianowicie 3, jest wprawdzie odpowiedni, nie jest jednak konieczne wyjście poza te ramy i wybranie jeszcze wyższego współczynnika[86].

157. Ocena wagi naruszenia stanowi w końcu największe wyzwanie.

158. W tym względzie z orzecznictwa wynika, że gdy niewykonanie wyroku Trybunału może wyrządzić szkody w środowisku naturalnym, którego ochrona należy do celów polityki Unii, jak wynika to z art. 191 TFUE, takie uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego ma szczególną wagę[87]. Trybunał także stwierdził już, że długi okres trwania naruszenia przepisów o odpadach nadaje temu uchybieniu dodatkową wagę[88], chociaż ta okoliczność jest brana pod uwagę przy obliczaniu współczynnika czasu trwania uchybienia, a tym samym byłaby uwzględniona podwójnie.

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

82 — Zobacz wyrok Komisja/Grecja, C-407/09, EU:C:2011:196, pkt 42; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 131; Komisja/Irlandia, C-279/11, EU:C:2012:834, pkt 78.

83 — Wyroki: Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 116; Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 58; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 120.

84 — Wyrok Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 59.

85 — Zobacz wyroki: Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 122; Komisja/Irlandia, C-374/11, EU:C:2012:827, pkt 38.

86 — Zobacz w odniesieniu do tej możliwości wyrok Komisja/Francja, C-177/04, EU:C:2006:173, pkt 71.

87 — Wyroki: Komisja/Grecja (Kouroupitos), C-387/97, EU:C:2000:356, pkt 94; Komisja/Francja, C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 77; Komisja/Irlandia, C-279/11, EU:C:2012:834, pkt 72; Komisja/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 56.

88 — Wyrok Komisja/Irlandia, C-374/11, EU:C:2012:827, pkt 38.

159. Poza tym mamy do czynienia nie z pojedynczymi przypadkami, ale powszechną praktyką. Jeżeli Komisja w odniesieniu do wszystkich przypadków pojedynczo wniosłaby skargi do Trybunału, byłoby zrozumiałe zaproponowanie dla każdego składowiska, które wymaga rekultywacji lub które powinno uzyskać ponowne zezwolenie, przynajmniej współczynnika wagi uchybienia 1, co dawałoby w sumie przynajmniej 198. Już w pierwszym postępowaniu o nałożenie kary pieniężnej Komisja zaproponowała współczynnik wagi uchybienia wynoszący aż 6 w odniesieniu do tylko jednego składowiska, w którym składowane były niebezpieczne odpady [89].

160. Zaproponowanie współczynnika wagi uchybienia 8 zamiast 198 lub jeszcze wyższego podczas egzekucji wyroku dotyczącego powszechnej praktyki, która obejmuje setki przypadków, odpowiada „bonifikacie ilościowej” [90], której zasadność może być podana w wątpliwość. Z drugiej strony nałożenie okresowej kary pieniężnej nie ma na celu wyrównania szkody ani odpowiedniego ukarania [91], lecz doprowadzenie do wykonania pierwszego wyroku oraz zapobieżenie nowym naruszeniom. A zatem może być uzasadnione niepodwyższanie liniowe współczynnika wagi uchybienia odpowiednio do liczby przypadków objętych postępowaniem.

161. W każdym razie należy uznać na korzyść Włoch, że niniejsze postępowanie – wbrew twierdzeniom Komisji podniesionym w skardze – nie dotyczy już korzystania z nielegalnych składowisk odpadów, ale ich rekultywacji oraz wydania zezwolenia na rzecz w dalszym ciągu czynnych składowisk zgodnie z dyrektywą o składowaniu odpadów. W obu dziedzinach widoczne są znaczne postępy w stosunku do wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250), upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii oraz złożenia skargi. Oznacza to, że potrzeba zwiększenia nacisku na Włochy poprzez okresową karę pieniężną nie jest taka duża.

162. Dlatego uważam za niezbędne, aby zaproponowany przez Komisję współczynnik wagi uchybienia 8 w znacznym stopniu zredukować, mianowicie do 5.

163. Pomnożenie kwoty bazowej 650 EUR przez współczynnik „n” 16,57 odnoszący się do możliwości płatniczych, przez współczynnik wagi naruszenia ustalony na 5 i przez współczynnik czasu trwania naruszenia wynoszący 3 daje kwotę okresowej kary pieniężnej 161 557,50 EUR za każdy dzień.

164. Aby ułatwić stopniowe zmniejszanie okresowej kary pieniężnej przy uwzględnieniu wagi pojedynczych naruszeń, proponuję zaokrąglić tę sumę do 158 200 EUR. Ta kwota jest podzielna przez sumę ważoną pojedynczych naruszeń, a mianowicie 226 [92]. Gdy tylko zamknięte nielegalne składowisko zawierające niebezpieczne odpady zostanie poddane rekultywacji, ta kwota może zostać zmniejszona o 2100 EUR, poddanie rekultywacji każdego innego składowiska prowadzi do zmniejszenia tej kwoty o 700 EUR, a uzyskanie zezwolenia zgodnie z dyrektywą o składowaniu odpadów przez składowisko, które jest w dalszym ciągu prowadzone, o 1400 EUR. Po naprawieniu w całości wszystkich pojedynczych naruszeń omówionych w wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) okresowa kara pieniężna byłaby spłacona.

165. Jeżeli Włochy do czasu ogłoszenia wyroku naprawią dalsze pojedyncze naruszenia, to powinny przedstawić dowód na to bezpośrednio Komisji. W takim wypadku okresowa kara pieniężna zostałaby bezpośrednio zmniejszona zgodnie z wyżej wymienionymi kryteriami.

89 — Opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Grecja (Kouroupitos), C-387/97, EU:C:1999:455, pkt 101.

90 — Zamiast zaproponowanej przez Komisję kwoty dziennej okresowej kary pieniężnej 256 819,20 EUR przy współczynniku wagi uchybienia 198 wynosiłaby ona 6 356 275,20 EUR dziennie.

91 — Zobacz wyrok Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, w szczególności pkt 91.

92 — Zobacz pkt 147 powyżej.

166. W konsekwencji należy nakazać Republice Włoskiej zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", okresowej kary pieniężnej w wysokości 158 200 EUR dziennie do czasu pełnego wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250). Tę kwotę bazową należy zredukować o 2100 EUR za każdym razem, gdy Włochy przedstawią Komisji dowód rekultywacji zamkniętego nielegalnego składowiska, które zawiera odpady niebezpieczne, o 700 EUR po wykazaniu rekultywacji innego składowiska i o 1400 EUR w przypadku przedstawienia dowodu wydania ponownego zezwolenia na rzecz w dalszym ciągu czynnego składowiska zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów.

b) Sprawa C-378/13, Komisja/Grecja

167. Chociaż do dnia rozprawy Grecja poczyniła dalsze postępy w porównaniu do sytuacji w chwili upływu terminu określonego w dodatkowym wezwaniu do przedstawienia uwag, nadal w użyciu jest 70 nielegalnych składowisk, a dalsze 223 nielegalne składowiska, które zostały zamknięte, wymagają rekultywacji.

168. A zatem nałożenie na Republikę Grecką okresowej kary pieniężnej stanowi odpowiedni środek finansowy do skłonienia tej ostatniej do podjęcia działań koniecznych w celu położenia kresu stwierdzonemu uchybieniu i zapewnienia pełnego wykonania wyroku w sprawie Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) [93].

169. Podobnie jak w sprawie przeciwko Włochom należy najpierw ustalić kwotę podstawową i zredukować ją w zależności od dalszego wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) [zob. śródtytuł i)]. Jednakże uznanie pełnego wykonania w odniesieniu do zamknięcia nielegalnych składowisk rodzi szczególne problemy [zob. śródtytuł ii)].

i) W przedmiocie kwoty podstawowej okresowej kary pieniężnej

170. Komisja podnosi, że wysokość dziennej kary pieniężnej należy obliczyć, mnożąc kwotę podstawową okresowej kary pieniężnej, która wynika z jej propozycji i ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, to znaczy 640 EUR za dzień, przez współczynnik wagi naruszenia wynoszący 9 (w skali od 1 do 20), pomnożony przez współczynnik czasu trwania, który w niniejszym przypadku wynosi 3 (w skali od 1 do 3) i przez współczynnik „n" uwzględniający możliwości finansowe Grecji, który wynosi 4,12. Kwota otrzymana przy zastosowaniu tej metody wynosi 71 193,60 EUR dziennie.

171. Także w stosunku do Grecji przy obliczaniu okresowej kary pieniężnej należy zastosować zaktualizowane dane zawarte przez Komisję w komunikacie [94] z dnia 21 listopada 2013 r. [95]. Dane te przewidują kwotę bazową w wysokości 650 EUR dziennie i w związku z trwającym w Grecji kryzysem gospodarczym nieco mniejszy współczynnik „n" uwzględniający możliwości finansowe i wynoszący 3,87.

172. Jeśli chodzi o współczynnik czasu trwania, to wyrok przeciwko Grecji został wydany co prawda dwa lata wcześniej niż przeciwko Włochom. Jednakże w porównaniu z Włochami na korzyść Grecji przemawia fakt, że to państwo członkowskie związane jest prawem Unii dotyczącym gospodarki odpadami nie od 1977 r., ale od dnia przystąpienia, czyli od dnia 1 stycznia 1981 r. Z tego względu w przypadku Grecji właściwe jest przyjęcie współczynnika czasu trwania naruszenia wynoszącego 3.

93 — Zobacz wyrok Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 45; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 114; Komisja/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 45.

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

95 — Zobacz pkt 151 powyżej.

173. Uchybienie stwierdzone w wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) ma zatem mniejszy zakres prawny w porównaniu z uchybieniem, za które odpowiedzialne są Włochy. Trybunał nie orzekł o naruszeniu ani dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych, ani dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Jednakże w odróżnieniu od Włoch w Grecji wciąż pozostają w użyciu nielegalne składowiska, z tego względu istnieje wysokie prawdopodobieństwo powstania dalszych szkód w środowisku i zagrożenia zdrowia. Ponadto w Grecji prawie 300 składowisk wymaga rekultywacji, czyli około 50% więcej niż we Włoszech, chociaż Grecja jest znacznie mniejszym państwem członkowskim. W związku z tym współczynnik wagi naruszenia wynikający z propozycji Komisji należy zredukować, ale jedynie do 7,5.

174. Pomnożenie kwoty podstawowej wynoszącej 650 EUR przez współczynnik „n", odpowiadający możliwościom finansowym, wynoszący 3,87, przez współczynnik wagi naruszenia wynoszący 7,5 i współczynnik czasu trwania wynoszący 3 prowadzi do okresowej kary pieniężnej w wysokości 56 598,75 EUR dziennie.

175. Przy zmniejszeniu wysokości okresowej kary pieniężnej należy zastosować współczynnik wynoszący 1, odpowiednio za każde zrekultywowanie i zamknięcie składowiska. Zważywszy, że 223 składowiska wymagające rekultywacji zostały zamknięte, a 70 składowisk wciąż oczekuje na zamknięcie i rekultywację, suma tych współczynników wynosi 363. Sensowne jest więc, ze względów praktycznych, zaokrąglenie dziennej kary pieniężnej do 54 450 EUR i pomniejszenie tej sumy o 150 EUR za każdym razem, gdy zostanie wykazane, że nielegalne składowisko zostało zamknięte lub poddane rekultywacji.

ii) W przedmiocie uznania zamknięcia składowiska

176. Jak Komisja słusznie zauważa, istnieje ryzyko, że w sytuacji zamknięcia nielegalnych składowisk mogą powstać nowe niekontrolowane wysypiska. Przy pomniejszaniu okresowej kary pieniężnej należy odpowiednio wziąć takie ryzyko pod uwagę.

177. Zastosowanie podejścia zaproponowanego przez Komisję na pisemnym etapie postępowania, zgodnie z którym wysokość okresowej kary pieniężnej jest obliczana na podstawie liczby nielegalnych składowisk, wydaje się w praktyce trudne. Istnieją obawy, że zastępowanie nielegalnych składowisk może nie zostać ujawnione. Ponadto w szczególności na wyspach greckich istnieje ryzyko niekontrolowanego wyrzucania odpadów do morza i niewykrycia takiej praktyki w stosownym czasie.

178. Z tych powodów skuteczniejszy jest wniosek Komisji zgłoszony podczas rozprawy, aby uznać zamknięcie nielegalnego składowiska jedynie wtedy, gdy jednocześnie można udowodnić, że istnieją i są wykorzystywane wystarczające możliwości zgodnego z prawem przetwarzania lub unieszkodliwiania odpadów. Bez takich możliwości wyprodukowane odpady będą z całą pewnością składowane nielegalnie.

iii) Wniosek częściowy

179. W konsekwencji należy nakazać Republice Greckiej zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 54 450 EUR do czasu pełnego wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592). Tę kwotę podstawową należy pomniejszyć o 150 EUR za każdym razem, kiedy Grecja dowiedzie przed Komisją, że nielegalne składowisko zostało zamknięte i istnieją, i są wykorzystywane wystarczające możliwości zgodnego z prawem przetwarzania lub unieszkodliwiania odpadów albo że już zamknięte nielegalne składowisko zostało poddane rekultywacji.

2. W przedmiocie ryczałtu

180. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że oprócz okresowej kary pieniężnej można dodatkowo nałożyć ryczałt [96]. Powinna ona w każdym razie być nakładana na podstawie całokształtu istotnych elementów związanych z naturą stwierdzonego uchybienia oraz z postawą państwa członkowskiego, którego dotyczy postępowanie wszczęte na podstawie art. 260 TFUE [97]. W tym zakresie wspomniane postanowienie przyznaje Trybunałowi znaczną swobodę oceny w odniesieniu do decyzji o nałożeniu bądź braku nałożenia takiej kary [98].

181. Komisja proponuje, aby przy obliczaniu ryczałtu stosować metodę, która polega na pomnożeniu określonej kwoty podstawowej wynoszącej 210 EUR dziennie przez współczynnik wagi naruszenia i współczynnik „n", których wartości odpowiadają wartościom proponowanym do obliczenia okresowej kary pieniężnej, a także przez liczbę dni, które upłynęły od dnia ogłoszenia pierwszego wyroku.

a) Sprawa C-196/13, Komisja/Włochy

182. Jeśli dane zostaną zaktualizowane zgodnie z moją propozycją obciążenia Włoch karą pieniężną, przyjmując jako podstawę kwotę podstawową w wysokości 220 EUR, powiększoną zgodnie z najnowszym komunikatem Komisji, współczynnik „n" – odzwierciedlający możliwości finansowe – w wysokości 16,57 i współczynnik wagi naruszenia 5, otrzymujemy kwotę podstawową w wysokości 18 227 EUR. Zważywszy na datę ogłoszenia tej opinii, czyli 2687 dni po ogłoszeniu wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250), ryczałt wynosi 48 975 949 EUR. Jeśli wyrok w niniejszej sprawie zostanie ogłoszony przykładowo cztery miesiące po ogłoszeniu opinii, ryczałt może wynieść 51 163 189 EUR.

183. Pozostaje pytanie, czy taka kwota jest właściwa.

184. Poza względami przedstawionymi przeze mnie w związku z okresową karą pieniężną, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ustalając wysokość ryczałtu, należy wziąć pod uwagę „zachowanie" danego państwa członkowskiego [99].

185. Jeśli miałoby być ono rozumiane również jako obejmujące przyznanie państwa członkowskiego, że jest ono odpowiedzialne za naruszenie prawa Unii, krytyczny stosunek Włoch do wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250) może świadczyć przeciwko temu państwu. Krytyka ta dotyczy w szczególności przytoczonych dowodów i rzekomo niewystarczająco precyzyjnych ustaleń Trybunału.

186. Niemniej argumentacja ta jest logiczną konsekwencją stanowiska prawnego przyjętego przez Włochy. Zasada skutecznej ochrony prawnej, z której dobrodziejstwa korzystają także państwa członkowskie, zabrania zaostrzania kar tylko z tego powodu, że państwo członkowskie broni swojego stanowiska prawnego, nawet jeśli Trybunał go nie podziela. Może być inaczej, sytuacji, gdy państwo członkowskie opiera się na wyraźnie błędnych poglądach i czyni tak jedynie w celu utrudnienia przebiegu postępowania. Można jednakże uzasadnić stanowisko prawne przyjęte przez Włochy, w szczególności ponieważ niektóre aspekty wyroku, który należy wykonać, wymagają interpretacji.

96 — Wyroki: Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 80–86; Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 143; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 140.

97 — Wyroki: Komisja/Francja, C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 62; Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 141; Komisja/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 58.

98 — Wyroki: Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 141; Komisja/Irlandia, C-374/11, EU:C:2012:827, pkt 47; Komisja/Szwecja, C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 40.

99 — Zobacz odesłania w przypisie 97.

187. Natomiast pod uwagę należy wziąć niedociągnięcia we współpracy Włoch z Komisją i Trybunałem [100]. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie fakt, że Włochy podjęły się przedstawienia pełnych informacji dopiero w odpowiedzi na uzasadnioną opinię. Zważywszy na to, nie należy się dziwić, że niektóre z tych informacji były błędne i z tego względu wymagały częstych poprawek i uzupełnień, nawet w toku postępowania przed Trybunałem [101].

188. Z orzeczenia Trybunału jasno wynika, że powtarzanie się naruszeń po stronie państwa członkowskiego w określonej dziedzinie może stanowić wskazówkę, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii w przyszłości wymaga podjęcia środków odstraszających, takich jak nałożenie ryczałtu [102]. Trybunał jednak skazał już Włochy w ponad 20 sprawach dotyczących naruszeń przepisów o odpadach [103].

189. Z tego względu uważam, że właściwie jest podniesienie ryczałtu w niniejszej sprawie o około 9 mln EUR – do 60 mln EUR.

b) Sprawa C-378/13, Komisja/Grecja

190. W sprawie przeciwko Grecji kwotę podstawową w wysokości 220 EUR należy pomnożyć przez współczynnik „n" odzwierciedlający możliwości finansowe wynoszący 3,87 i współczynnik wagi naruszenia wynoszący 7,5. Kwota w ten sposób otrzymana wynosi 6 385,50 EUR dziennie. Po pomnożeniu przez 3258 dni od dnia ogłoszenia wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592) ryczałt wynosi 20 803 959 EUR w dniu ogłoszenia niniejszej opinii. Jeśli wyrok zostanie ogłoszony cztery miesiące po tej dacie, kwota ta powiększy się do 21 570 219 EUR.

191. Zachowanie Grecji nie podlega krytyce, jeśli chodzi o współpracę z Komisją. Jednakże należy uwzględnić fakt, że także i na Grecję wielokrotnie nakładano sankcje w sprawach dotyczących przepisów o odpadach. W szczególności zwracam uwagę na pierwsze nałożenie okresowej kary pieniężnej w związku z nielegalnym składowiskiem Kouroupitos na Krecie [104].

192. Z tego względu proponuję, aby na Grecję nałożyć ryczałt w wysokości 22 mln EUR.

VI – **W przedmiocie kosztów**

193. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

194. W sprawie C-196/13 Komisja wniosła, aby obciążyć Republikę Włoską kosztami, a ta ostatnia przegrała sprawę w znakomitej większości. Natomiast w zakresie, w jakim Włochy wygrały, nie przedstawiły wszystkich istotnych informacji podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Należy więc obciążyć tę stronę całkowitymi kosztami postępowania [105].

195. Grecję należy obciążyć kosztami postępowania w sprawie C-378/13, jako że przegrała sprawę w całości.

100 — Wyrok Komisja/Grecja, C-407/09, EU:C:2011:196, pkt 33.

101 — Zobacz pkt 47 powyżej.

102 — Wyroki: Komisja/Francja, C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 69; Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 90; Komisja/Irlandia, C-279/11, EU:C:2012:834, pkt 70; Komisja/Hiszpania, C-184/11, EU:C:2014:316, pkt 78.

103 — Pierwszy wyrok Komisja/Włochy (od 30/81 do 34/81, EU:C:1981:317) dotyczył niedokonania transpozycji różnych dyrektyw dotyczących przepisów o odpadach, a ostatni wyrok Komisja/Włochy (C-297/08, EU:C:2010:115) dotyczył braków w zakresie gospodarowania odpadami w Kampanii.

104 — Wyrok Komisja/Grecja (Kouroupitos), C-387/97, EU:C:2000:356.

105 — Zobacz wyroki: Komisja/Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, pkt 87; Komisja/Hiszpania, C-151/12, EU:C:2013:690, pkt 57.

VII – **Wnioski**

196. Proponuję, aby Trybunał orzekł w sprawie C-196/13, Komisja/Włochy, następująco:

1) Nie podejmując środków niezbędnych w celu wykonania wyroku Komisja/Włochy (C-135/05, EU:C:2007:250) do dnia 30 września 2009 r., czyli do dnia upływu terminu określonego przez Komisję Europejską w uzasadnionej opinii, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4, 8 i 9 dyrektywy 75/442/EWG w sprawie odpadów, zmienionej przez dyrektywę 91/156/EWG, art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych i art. 14 dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów oraz art. 260 ust. 1 TFUE.

2) Republice Włoskiej nakazuje się zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", dziennej okresowej kary pieniężnej w kwocie 158 200 EUR do momentu pełnego wykonania wyroku Komisja/Włochy (EU:C:2007:250). Ta kwota podstawowa ulega zmniejszeniu o 2100 EUR za każdym razem, kiedy Włochy przedstawią Komisji dowody, że nielegalne składowisko, które zostało zamknięte i zawiera odpady niebezpieczne, zostało poddane rekultywacji, i o 700 EUR przy wykazaniu, że inne składowisko zostało zrekultywowane, oraz o 1400 EUR przy wykazaniu, że na działalność wciąż czynnego składowiska przyznano nowe zezwolenie zgodnie z dyrektywą 1999/31/WE.

3) Republice Włoskiej nakazuje się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", ryczałtu w wysokości 60 mln EUR.

4) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

5) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.

197. W sprawie C-378/13, Komisja/Grecja, Trybunał powinien orzec w następujący sposób:

1) Nie podejmując środków niezbędnych w celu wykonania wyroku Komisja/Grecja (C-502/03, EU:C:2005:592) do dnia 29 grudnia 2010 r., czyli do dnia upływu terminu wyznaczonego przez Komisję Europejską w uzasadnionej opinii, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4, 8 i 9 dyrektywy 75/442/EWG w sprawie odpadów, zmienionej przez dyrektywę 91/156/EWG, i art. 260 ust. 1 TFUE.

2) Republice Greckiej nakazuje się zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", okresowej kary pieniężnej w kwocie 54 450 EUR dziennie do momentu pełnego wykonania wyroku Komisja/Grecja (EU:C:2005:592). Ta kwota podstawowa ulega zmniejszeniu o 150 EUR za każdym razem, kiedy Grecja przedstawi Komisji dowody, że nielegalne składowisko zostało zamknięte oraz że istnieją i są wykorzystywane wystarczające możliwości przetwarzania lub unieszkodliwiania odpadów zgodnie z prawem albo że zamknięte już nielegalne składowisko zostało poddane rekultywacji.

3) Republice Greckiej nakazuje się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", ryczałtu w wysokości 22 mln EUR.

4) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania.