Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

6. ožujka 2025.*

„Povreda obveze države članice – Članak 260. stavak 2. UFEU-a – Obrada otpada – Direktiva 2008/98/EZ – Kameni agregat odložen na lokaciji Biljane Donje (Hrvatska) – Članak 5. stavak 1. – Pojam ‚nusproizvod' – Članak 13. – Obveza država članica da osiguraju zaštitu zdravlja ljudi i okoliša – Članak 15. stavak 1. – Obveza povjeravanja obrade otpada njegovu posjedniku ili drugim osobama određenima u tu svrhu – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Neizvršenje – Financijske sankcije – Paušalni iznos – Novčana kazna"

U predmetu C-315/23,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, podnesene 23. svibnja 2023.,

Europska komisija, koju zastupaju M. Escobar Gómez, M. Mataija i P. Ondrůšek, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Hrvatske, koju zastupa G. Vidović Mesarek, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen (izvjestitelj), predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika sedmog vijeća, M. L. Arastey Sahún, predsjednica petog vijeća, i J. Passer, sudac,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: hrvatski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je Republika Hrvatska, time što nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom od 2. svibnja 2019., Komisija/Hrvatska (Odlagalište Biljane Donje) (C-250/18; u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Hrvatska, EU:C:2019:343), povrijedila obveze koje ima na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a;

– naloži Republici Hrvatskoj, na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, da Komisiji plati paušalni iznos koji odgovara dnevnom iznosu od 840 eura pomnoženom s brojem dana proteklih od dana objave presude kojom se utvrđuje povreda obveze do dana na koji ta država članica postupi u skladu s tom presudom ili, ako takvo njezino postupanje izostane, datuma objave presude Suda u ovom predmetu, pri čemu minimalni paušalni iznos iznosi 392 000 eura;

– naloži Republici Hrvatskoj da Komisiji plati dnevnu novčanu kaznu u iznosu od 7560 eura po danu kašnjenja s izvršenjem presude kojom se utvrđuje povreda obveze, računajući od dana objave presude u ovom postupku do dana potpunog izvršenja presude Komisija/Hrvatska, i

– naloži Republici Hrvatskoj snošenje troškova.

Pravni okvir

Direktiva 2008/98/EZ

2 Članak 1. Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.) određuje:

„Ovom se direktivom utvrđuju mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi sprečavanjem ili umanjenjem štetnih učinaka proizvodnje i gospodarenja otpadom i umanjenjem sveukupnih učinaka uporabe resursa te poboljšanjem efikasnosti te uporabe.”

3 Člankom 3. točkom 1. te direktive definira se pojam „otpad” kao „svaka tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti.”

4 Članak 5. navedene direktive, naslovljen „Nusproizvodi”, u stavku 1. predviđa:

„Za tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta, može se smatrati da nisu otpad iz točke 1. članka 3. već da su nusproizvod, ali samo ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

(a) daljnja uporaba tih tvari ili predmeta je osigurana;

(b) tvar ili predmet mogu se upotrijebiti izravno, bez dodatne obrade osim uobičajenim industrijskim postupcima;

(c) tvar ili predmet nastaje kao sastavni dio proizvodnog procesa; i

(d) daljnja uporaba tvari ili predmeta je u skladu s propisima, tj. tvar ili predmet ispunjava sve relevantne zahtjeve u pogledu proizvoda, zaštite okoliša i zaštite zdravlja za tu konkretnu uporabu i neće dovesti do ukupnih štetnih učinaka na okoliš ili zdravlje ljudi."

5 U skladu s člankom 13. spomenute direktive, naslovljenim „Zaštita zdravlja ljudi i okoliša":

„Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi, ne šteti okolišu, a posebno:

(a) ne ugrožava voda, zrak, tlo, biljke ili životinje;

(b) ne uzrokuju neugodnosti u pogledu buke ili neugodnih mirisa; i

(c) bez štetnih utjecaja na krajolik ili mjesta od posebnog interesa."

6 Člankom 15. Direktive 2008/98, naslovljenim „Odgovornost za gospodarenje otpadom", stavkom 1. određuje se:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da svaki izvorni proizvođač ili drugi posjednik otpada, otpad obrađuje sam ili da obradu povjeri trgovcu ili ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada u skladu s člancima 4. i 13."

Komunikacija iz 2023.

7 Komunikacija Komisije 2023/C 2/01, naslovljena „Financijske sankcije u postupcima zbog povrede" (SL 2023., C 2, str. 1.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2023.), u točkama 3. i 4. predviđa pravila o „novčanoj kazni" i „paušalnom iznosu".

8 Točka 3.2. te komunikacije, naslovljena „Primjena koeficijenta težine (faktor od 1 do 20)", glasi kako slijedi:

„Povreda koju počini država članica i koja se odnosi na nepostupanje u skladu s presudom [...] uvijek se smatra teškom. Kako bi se iznos kazne prilagodio posebnim okolnostima predmeta, Komisija određuje koeficijent težine na temelju dvaju parametara: važnosti pravila Unije koja su prekršena ili nisu prenesena i učinaka povrede na opće i posebne interese.

[...] težina povrede određuje se koeficijentom koji utvrđuje Komisija u rasponu od najmanje 1 do najviše 20."

9 U skladu s točkom 3.3. navedene komunikacije, naslovljenom „Primjena koeficijenta trajanja":

„[...]

Koeficijent trajanja izražava se kao množitelj koji iznosi od 1 do 3. Izračunava se po stopi od 0,10 mjesečno od datuma prve presude [...]

[...]"

10 Točka 3.4. te komunikacije, naslovljena „Sposobnost plaćanja države članice”, predviđa:

„[...]

Visina sankcije koja je potrebna za odvraćanje razlikovat će se ovisno o sposobnosti plaćanja država članica. Taj odvraćajući učinak odražava se u faktoru ‚n’. Definira se kao ponderirani geometrijski prosjek bruto domaćeg proizvoda (BDP) [...] predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, s ponderom dva, i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, s ponderom jedan. Taj faktor predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{GDP}_\text{n}}{\text{GDP}_\text{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_\text{n}}{\text{Pop}_\text{avg}}\right)^{1/3}$$

[...]

Komisija je [...] odlučila revidirati svoju metodu izračuna faktora ‚n’, koji se sad prvenstveno temelji na BDP-u država članica, a zatim na njihovu broju stanovnika kao demografskom kriteriju kojim se omogućuje da se zadrže razumna odstupanja među državama članicama. Uzimanjem u obzir broja stanovnika država članica u trećini izračuna faktora ‚n’, varijacija faktora ‚n’ država članica smanjuje se na razumnu mjeru, u usporedbi s izračunom koji se temelji isključivo na BDP-u država članica. Time izračun faktora ‚n’ dobiva element stabilnosti jer nije vjerojatno da će se broj stanovnika znatno mijenjati na godišnjoj osnovi. S druge strane, BDP države članice može se znatno češće mijenjati tijekom godine, naročito u razdobljima gospodarske krize. Međutim, s obzirom na to da se na BDP-u države članice i dalje temelje dvije trećine izračuna, on ostaje glavni čimbenik za procjenu njezine sposobnosti plaćanja.

[...]”

11 Točka 4.2. Komunikacije iz 2023. precizira metodu izračuna paušalnog iznosa kako slijedi:

„Metoda izračuna paušalnog iznosa općenito je slična metodi izračuna novčane kazne:

– paušalna osnovica množi se koeficijentom težine;

– rezultat se množi faktorom ‚n’;

– rezultat se množi brojem dana trajanja povrede [...]

[...]”

12 Točka 4.2.1. te komunikacije propisuje:

„Za izračun paušalnog iznosa dnevni iznos množi se brojem dana trajanja povrede. Taj se broj definira na sljedeći način:

– kad je riječ o tužbama na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, to je broj dana od dana objave prve presude do dana okončanja povrede ili, ako se povreda ne okonča, do dana objave presude na temelju članka 260. UFEU-a;

[...]”

13 U skladu s točkom 4.2.2. navedene komunikacije:

„Za izračun paušalnog iznosa Komisija primjenjuje isti koeficijent težine i isti fiksni faktor ‚n’ kao za izračun novčane kazne [...]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa niža je nego za novčane kazne. [...]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa utvrđena je u točki 2. Priloga I.

[...]”

14 Prilog I. toj komunikaciji iz 2023., naslovljen „Podaci koji se koriste za određivanje financijskih sankcija koje se predlažu Sudu”, u točki 1. predviđa da paušalna osnovica za izračun novčane kazne iz točke 3.1. te komunikacije iznosi 3000 eura dnevno, u točki 2. da paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa iz točke 4.2.2. navedene komunikacije iznosi 1000 eura dnevno, a u točki 3. da je faktor „n” za Republiku Hrvatsku 0,14. U točki 5. tog priloga I. pojašnjava se da minimalni paušalni iznos određen za Republiku Hrvatsku iznosi 392 000 eura.

Presuda Komisija/Hrvatska

15 Sud je u presudi Komisija/Hrvatska presudio da:

– time što nije odredila da je kameni agregat odložen u Biljanama Donjim (Hrvatska) otpad, a ne nusproizvod, i da njime treba gospodariti kao otpadom, Republika Hrvatska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98;

– time što nije poduzela sve potrebne mjere kako bi osigurala da se gospodarenje otpadom odloženim u Biljanama Donjim provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu, Republika Hrvatska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 13. Direktive 2008/98 i

– time što nije poduzela potrebne mjere kako bi osigurala da posjednik otpada odloženog u Biljanama Donjim otpad obrađuje sâm ili da obradu povjeri trgovcu ili ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada, Republika Hrvatska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

16 Dopisom od 28. svibnja 2019. Komisija je pozvala Republiku Hrvatsku da je obavijesti o mjerama, uz detaljan vremenski plan, koje je poduzela ili predvidjela kako bi se uskladila s presudom Komisija/Hrvatska.

17 U svojem odgovoru od 17. listopada 2019. Republika Hrvatska navela je da je kameni agregat koji je odložen na lokaciji Biljane Donje namijenjen rekonstrukciji Zračne luke Zadar (Hrvatska) i sanaciji površinskih kopova u napuštenim rudnicima boksita. Ta je država članica navela niz radnji koje bi s tim ciljem trebalo poduzeti, ali pritom nije dostavila vremenski plan provedbe predviđenih mjera.

18 Dana 23. rujna 2021., nakon sastanaka Komisije i hrvatskih tijela od 5. i 6. studenoga 2019. te 16. lipnja 2021., smatrajući da Republika Hrvatska nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska jer hrvatska tijela nisu navela koje konkretne mjere namjeravaju poduzeti kako bi izvršila presudu niti u kojem će ih vremenskom roku provesti, Komisija je toj državi članici uputila pismo opomene pozivajući je da podnese svoja očitovanja u roku od dva mjeseca od njegova primitka.

19 Republika Hrvatska odgovorila je na to pismo opomene 23. studenoga 2021. navodeći da je u tijeku postupak vještačenja svojstava kamene troske (u daljnjem tekstu: predmetna troska) odnosno tvari odložene na lokaciji Biljane Donje, radi utvrđivanja mogućnosti njezine uporabe u građevinarstvu i da je u svrhu tog vještačenja provedena javna nabava u kojoj je odabran vještak, a rezultati vještačenja očekivali su se do 21. ožujka 2022. Ta je država članica pojasnila da izvršenje presude Komisija/Hrvatska ovisi o nalazima tog vještačenja.

20 Prema mišljenju Republike Hrvatske, ako iz vještačenja proizađe da se predmetna troska može koristiti kao građevinski materijal, na raspolaganju su joj tri mogućnosti. Kao prvo, kameni agregat u biti se može darovati jedinicama lokalne i područne samouprave u svrhu provedbe projekata od javnog interesa, pri čemu bi im trebalo poslati upit za iskazivanje interesa kako bi se utvrdilo koje bi od njih imale potrebu za navedenim materijalom. Kao drugo, ako interes za prvo rješenje ne postoji ili nije dovoljan za cjelokupnu količinu materijala, njime je moguće raspolagati uz naknadu za provedbu komercijalnih projekata ili projekata koji nisu od javnog interesa, i to bez javnog natječaja, pod uvjetom da su stjecatelji jedinice lokalne i područne samouprave ili pravne osobe čiji je vlasnik ili osnivač Republika Hrvatska. Kao treće, kameni agregat mogao bi se prodati u okviru postupka javne nabave. Republika Hrvatska također je napomenula da je moguće da bi predmetnu trosku trebalo preraditi prije stavljanja u građevinsku uporabu, što bi zahtijevalo, kad je riječ o prvim dvjema mogućnostima, pokretanje novog postupka javne nabave koji bi se mogao dodatno produljiti u slučaju podnošenja žalbe. Osim toga, predviđeno trajanje prerade predmetne troske ovisi o nizu faktora te bi i nakon te prerade Republika Hrvatska mogla raspolagati predmetnom troskom na tri navedena načina, što podrazumijeva dodatne korake u postupku.

21 Ako se vještačenjem utvrdi da se predmetna odložena troska ne može iskoristiti u građevinarstvu, Republika Hrvatska navela je da će postupiti u skladu sa Zakonom o gospodarenju otpadom od 15. srpnja 2021. (*Narodne novine*, br. 84/2021; u daljnjem tekstu: Zakon o gospodarenju otpadom). U tom bi slučaju hrvatska tijela predala predmetnu trosku na obradu ovlaštenoj osobi ili je isporučila izvan Hrvatske, u skladu s Uredbom (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i

Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada (SL 2006., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 16., str. 86. i ispravci SL 2015., L 277, str. 61., SL 2022., L 2, str. 9. i SL 2023./90201, L).

22 U dvama slučajevima navedenima u točkama 20. i 21. ove presude, ta bi tijela najprije trebala organizirati postupak javne nabave, a zatim osigurati sanaciju lokacije Biljane Donje u skladu sa Zakonom o gospodarenju otpadom.

23 Republika Hrvatska također je pojasnila da će uvrstiti lokaciju Biljane Donje u Plan gospodarenja otpadom do kraja 2021.

24 Budući da ta država članica nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska, Komisija je 23. svibnja 2023. podnijela ovu tužbu.

25 Odlukom predsjednika Suda od 4. ožujka 2024. postupak u ovom predmetu prekinut je do objave presude koju je trebalo donijeti u predmetu C-147/23. Nakon objave presude od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima) (C-147/23, EU:C:2024:346), predsjednik Suda naložio je istoga dana nastavak postupka u ovom predmetu.

O tužbi

Povreda obveze

Argumentacija stranaka

26 Komisijina tužba temelji se na trima razlozima, naime na povredi članka 5. stavka 1., članka 13. i članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98.

27 Svojim prvim prigovorom Komisija prigovara Republici Hrvatskoj da nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska radi okončanja povrede članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98 jer ta država članica nije utvrdila da je kameni agregat koji je odložen na lokaciji Biljane Donje otpad.

28 Komisija tvrdi da je bez obzira na objavljenu presudu pristup navedene države članice u odnosu na predmetnu trosku ostao u osnovi isti onomu koji je imala prije njezine objave. Naime, iz očitovanja Republike Hrvatske podnesenih u predsudskom postupku, spomenutih u točkama 19. do 23. ove presude, proizlazi da hrvatska tijela još uvijek ispituju je li moguća uporaba te troske u građevinarstvu, što pokazuje da se ona još uvijek tretira kao nusproizvod čija se daljnja uporaba treba osigurati, a ne kao otpad.

29 Što se tiče razmatranja koja je Republika Hrvatska iznijela tijekom navedenog predsudskog postupka u pogledu moguće buduće uporabe predmetne troske odložene na lokaciji Biljane Donje, Komisija napominje da je ta država članica predvidjela isključivo uporabu te troske kao građevinskog materijala.

30 Nadalje, činjenica da je Republika Hrvatska u svojem odgovoru na pismo opomene opisala, u slučaju da se uporaba navedene troske u građevinske svrhe pokaže nemogućom, dodatne mjere koje nalaže njezino zakonodavstvo u području gospodarenja otpadom, uključujući uvrštavanje

lokacije Biljane Donje u Plan gospodarenja otpadom, ni na koji način ne dovodi u pitanje neizvjesnost uporabe predmetne troske u građevinske svrhe. Naime, tvrdnja da bi ta troska mogla činiti otpad puko je nagađanje koje nije dovoljno da bi se okončala povreda članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98 utvrđena u presudi Komisija/Hrvatska. Isto tako, najava te države članice da će poduzeti određene pripremne radnje poput izmjena Plana gospodarenja otpadom ne može biti dovoljna u tu svrhu.

31 Komisija iz toga zaključuje da i dalje postoji povreda članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98.

32 Svojim drugim prigovorom Komisija prigovara Republici Hrvatskoj da nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska radi okončanja povrede članka 13. te direktive, kako ju je Sud utvrdio u toj presudi, jer ta država članica nije poduzela mjere potrebne kako bi osigurala da se gospodarenje otpadom odloženim na lokaciji Biljane Donje izvrši bez ugrožavanja zdravlja ljudi i nanošenja štete okolišu.

33 Komisija tvrdi da nije sporno da je taj otpad i dalje nepropisno odložen, na istom mjestu i na isti način. Iz toga proizlazi da na datum koji je mjerodavan za ocjenu postoji li i dalje povreda obveze, odnosno 23. studenoga 2021., Republika Hrvatska nije osigurala pravilno zbrinjavanje otpada odloženog na lokaciji Biljane Donje.

34 Ta institucija dodaje da se iz mjera koje je ta država članica poduzela nakon tog datuma također ne može zaključiti da su donesene učinkovite mjere za zbrinjavanje otpada u skladu s Direktivom 2008/98.

35 Komisija iz toga zaključuje da i dalje postoji povreda članka 13. Direktive 2008/98.

36 Svojim trećim prigovorom Komisija prigovara Republici Hrvatskoj da nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska radi okončanja povrede članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98, kako ju je Sud utvrdio u toj presudi, jer ta država članica nije poduzela mjere potrebne kako bi osigurala da posjednik otpada odloženog na lokaciji Biljane Donje otpad obrađuje sâm ili da obradu povjeri trgovcu, ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada.

37 Komisija u tom pogledu podsjeća na to da, u skladu sa sudskom praksom koja se odnosi na članak 8. Direktive Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL 1975., L 194, str. 39.), koja je prethodila Direktivi 2008/98, države članice imaju obvezu osigurati sanaciju nezakonitih odlagališta.

38 Međutim, na datum koji je mjerodavan za ocjenu postoji li i dalje povreda obveze, odnosno 23. studenoga 2021., predmetna troska i dalje je bila nepropisno odložena na lokaciji Biljane Donje te nije bila obrađena, s obzirom na to da Republika Hrvatska nije poduzela potrebne mjere kako bi osigurala poštovanje obveza koje ima na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98.

39 Komisija iz toga zaključuje da i dalje postoji povreda članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98.

40 Republika Hrvatska zahtijeva od Suda da tužbu odbije kao neosnovanu.

41 Što se tiče, kao prvo, prigovora koji se temelji na povredi članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98, ta država članica ističe da je tijekom postupka pred Sudom u predmetu u kojem je donesena presuda Komisija/Hrvatska utvrđeno da je predmetna troska mineralna sirovina u vlasništvu Republike

Hrvatske i da su, slijedom toga, tijela državne uprave bila dužna postupati u skladu sa Zakonom o upravljanju državnom imovinom od 25. svibnja 2018. (*Narodne novine*, br. 52/18) i, konkretnije, s člankom 9. tog zakona. U skladu s tim člankom, kojim se propisuje racionalno, transparentno i javno upravljanje državnom imovinom radi održivog razvitka Republike Hrvatske, a osobito poduzimanje svih radnji u vezi s državnom imovinom s pažnjom dobrog gospodara i načelima upravljanja državnom imovinom, hrvatska su tijela bila dužna najprije utvrditi da ne postoji mogućnost uporabe predmetne troske u građevinarstvu kao najpovoljnije i najbrže opcije sanacije odlagališta u Biljanama Donjim.

42 Istodobno, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (Hrvatska) započelo je, u svrhu izvršenja presude Komisija/Hrvatska, postupak kako bi se to odlagalište uvrstilo na popis projekata sanacije, u skladu sa Zakonom o gospodarenju otpadom, upravo za slučaj da se nakon detaljnog ispitivanja svojstava odložene troske dokaže da njezina daljnja uporaba kao građevinskog materijala nije moguća. U tom je slučaju bilo predviđeno sigurno gospodarenje predmetnom troskom, u skladu sa Zakonom o gospodarenju otpadom.

43 Republika Hrvatska pojašnjava da su, s obzirom na rezultate nekoliko vještačenja u kojima su utvrđena ograničenja u pogledu ponovne uporabe predmetne troske u građevinarstvu i nemogućnost korištenja te troske za zatvaranje neaktivnih površinskih kopova, njezina tijela zaključila da su iscrpljene sve opcije korištenja predmetne troske kao nusproizvoda i da će, slijedom toga, odlagalište u Biljanama Donjim biti sanirano u skladu sa Zakonom o gospodarenju otpadom. Ta država članica ističe da je tako utvrdila da je predmetna troska koja je odložena na lokaciji Biljane Donje otpad, a ne nusproizvod i da s njom mora postupati na taj način, tako da je ispunila obveze koje ima na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98.

44 Kao drugo, kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi članka 13. te direktive, Republika Hrvatska ističe da su upravo radi zaštite zdravlja ljudi i okoliša, u skladu sa svrhom predmetnih odredbi navedene direktive, njezina tijela djelovala kako bi osigurala preduvjete za učinkovitiju sanaciju odlagališta u Biljanama Donjim radi osiguranja ponovne uporabe predmetne troske u građevinarstvu. U tu je svrhu bilo potrebno provesti više vještačenja koja su, s obzirom na mjere ograničavanja i obustavu javnog života u Hrvatskoj zbog pandemije bolesti COVID-19, bila odgođena.

45 Republika Hrvatska tako osporava Komisijinu tvrdnju prema kojoj ona nije poduzela nikakve znatne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska. Tijela te države članice kontinuirano su poduzimala radnje s ciljem pronalaženja najboljeg rješenja za uklanjanje predmetne troske na način koji je u skladu sa zahtjevima zdravlja i okoliša. Slijedom nalaza izvještaja Hrvatskog geološkog instituta iz lipnja 2018. o ispitivanjima kvalitete tla, zraka, podzemnih i oborinskih voda u kućnim spremnicima na lokaciji Biljane Donje i širem području oko te lokacije, iz kojih proizlazi da je stanje prihvatljivo s obzirom na analizirane potencijalno toksične organske i anorganske parametre, hrvatska su tijela odlučila provesti daljnja vještačenja navedena u točki 43. ove presude kako bi osigurala ponovnu uporabu predmetne troske i njezino učinkovito uklanjanje. Ipak, s obzirom na nalaze tih drugih vještačenja, utvrđeno je da će se predmetni otpad sanirati u skladu sa Zakonom o gospodarenju otpadom.

46 Republika Hrvatska u tom kontekstu ističe da je izrađen detaljni vremenski plan provođenja radnji radi uklanjanja predmetnog otpada na lokaciji Biljane Donje u razdoblju od kolovoza 2023. do kolovoza 2025.

47 Kao treće, kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98, Republika Hrvatska pojašnjava da je u trenutku isteka roka iz pisma opomene kao i u trenutku podnošenja ove tužbe već bila uvrstila projekt sanacije odlagališta troske na lokaciji Biljane Donje u Plan gospodarenja otpadom za razdoblje 2017. – 2022., izmjenama tog plana iz siječnja 2022. Isto tako, ta je država članica u novom planu gospodarenja otpadom za razdoblje 2023. – 2028. predvidjela projekt sanacije tog odlagališta te je utvrdila sve daljnje potrebne korake koji će se provoditi u razdoblju od kolovoza 2023. do kolovoza 2025. kako bi se dovršila potpuna sanacija navedenog odlagališta.

48 Nadalje, u svojem odgovoru na repliku Republika Hrvatska ističe, kad je riječ o navedenom prigovoru, da je pristup koji su primijenila njezina tijela, a koji se sastoji od provjere mogućnosti ponovne uporabe predmetne troske u skladu s nacionalnim zakonom o upravljanju državnom imovinom, opravdan s obzirom na hijerarhiju otpada utvrđenu Direktivom 2008/98, prema kojoj priprema za daljnju uporabu, recikliranje ili drugi postupci oporabe imaju prednost pred zbrinjavanjem otpada.

Ocjena Suda

49 Na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, ako smatra da dotična država članica nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Suda, Komisija, nakon što toj državi članici pruži priliku za očitovanje, može predmet uputiti Sudu, određujući pritom visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju je navedena država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti.

50 S tim u vezi, kao mjerodavni trenutak prema kojem se određuje postojanje povrede obveze na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a treba uzeti dan kada je istekao rok određen pismom opomene upućenim na temelju te odredbe (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 56. i navedena sudska praksa).

51 Budući da je Komisija izdala pismo opomene 23. rujna 2021., u ovom predmetu je datum koji je mjerodavan za ocjenjivanje postojanja povrede iz prethodne točke ove presude dan kad je istekao rok određen u tom pismu, odnosno 23. studenoga 2021.

52 Također valja podsjetiti na to da je izreka presude zbog povrede obveze, u kojoj se opisuje povreda obveze koju je utvrdio Sud, osobito važna za određivanje mjera koje je ta država članica dužna donijeti kako bi u potpunosti provela tu presudu. Izreku navedene presude treba tumačiti s obzirom na obrazloženje te presude (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 58. i navedena sudska praksa).

– *Prigovor koji se temelji na povredi članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98*

53 U skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/98, za tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta može se smatrati da nisu „otpad” iz članka 3. točke 1. te direktive, već da su „nusproizvod”, ali samo ako su zadovoljeni kumulativni uvjeti iz točaka (a) do (d) tog članka 5. stavka 1. Među tim uvjetima nalazi se onaj iz navedene točke (a), prema kojem je „daljnja uporaba tih tvari ili predmeta osigurana”.

54 U prvoj rečenici točke 1. izreke presude Komisija/Hrvatska Sud je presudio da je Republika Hrvatska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98 time što nije smatrala da je kameni agregat odložen u Biljanama Donjim otpad, a ne nusproizvod, i da njime treba gospodariti kao otpadom.

55 Ta prva rečenica točke 1. izreke presude Komisija/Hrvatska temeljila se na utvrđenju iz točaka 37., 38., 42. i 43. te presude prema kojem se predmetna troska ne može smatrati „nusproizvodom" u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98, nego „otpadom" u smislu članka 3. točke 1. te direktive, s obzirom na to da je njezina daljnja uporaba od strane njezina posjednika bila neizvjesna te se mogla predvidjeti samo manje ili više dugoročno.

56 U ovom slučaju, iz odgovora Republike Hrvatske od 23. studenoga 2021. na pismo opomene, što je datum koji se podudara s datumom isteka roka određenim u tom pismu, kao i iz njezina odgovora na tužbu proizlazi da je u tom trenutku bilo u tijeku ispitivanje radi utvrđivanja moguće uporabe predmetne troske kao građevinskog materijala i da su se nalazi vještaka zaduženog za provedbu tog ispitivanja očekivali najkasnije 21. ožujka 2022. U tom je odgovoru navedena država članica najprije pojasnila da izvršenje presude Komisija/Hrvatska ovisi o nalazima vještačenja u vezi sa svojstvima predmetne troske. Zatim je navela različite mogućnosti koje bi joj bile na raspolaganju u slučaju da zaključak tog vještačenja bude da se ta troska može uporabiti u građevinarstvu te je naposljetku tvrdila da bi se, u slučaju da se tim vještačenjem utvrdi da takva ponovna uporaba nije moguća, gospodarenje navedenom troskom osiguralo na siguran način, u skladu sa Zakonom o gospodarenju otpadom.

57 Iz toga slijedi da na datum mjerodavan za ocjenu postoji li i dalje povreda o kojoj je riječ, odnosno 23. studenoga 2021., Republika Hrvatska još uvijek nije utvrdila da je predmetna troska „otpad" u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98 i da je njome potrebno gospodariti kao otpadom, nego je i dalje predviđala mogućnost daljnje uporabe te troske a da pritom nije mogla dokazati izvjesnost te uporabe.

58 To utvrđenje ne može se dovesti u pitanje, kao prvo, argumentom te države članice prema kojem je ona bila dužna postupiti u skladu sa Zakonom o upravljanju državnom imovinom iz točke 41. ove presude, kojim se propisuje upravljanje državnom imovinom s pažnjom dobrog gospodara. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, država članica ne može se braniti pozivanjem na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije (presuda od 20. lipnja 2024., Komisija/Bugarska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-85/22, EU:C:2024:535, t. 74. i navedena sudska praksa).

59 Kao drugo, do poduzetih ili predviđenih mjera na koje se Republika Hrvatska poziva kako bi dokazala da je postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska, odnosno da je utvrdila da je predmetna troska koja je odložena na odlagalištu u Biljanama Donjim otpad, a ne nusproizvod, došlo je nakon datuma isteka roka određenog u pismu opomene, odnosno 23. studenoga 2021., te stoga te mjere nisu relevantne za ocjenu trajanja predmetne povrede. Naime, odluka hrvatske vlade o, među ostalim, izmjeni plana gospodarenja otpadom za razdoblje 2017. – 2022., kojom je odlagalište koje se nalazi u Biljanama Donjim uvršteno na popis projekata sanacije, zaključak hrvatske vlade o sanaciji tog odlagališta i odluka ministra gospodarstva i održivog razvoja kojom se nalaže sanacija tog odlagališta doneseni su 30. prosinca 2021., 24. kolovoza 2023. odnosno 30. kolovoza 2023., drugim riječima nakon datuma mjerodavnog za ocjenu postoji li i dalje predmetna povreda.

60 Kao treće, ne može se prihvatiti ni argument Republike Hrvatske prema kojem je njezin pristup kojim se provjerava mogućnost ponovne uporabe predmetne troske bio opravdan s obzirom na hijerarhiju otpada utvrđenu Direktivom 2008/98. Naime, takvim bi se argumentom zaobišla obveza koju države članice imaju na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a, koji im nalaže da poduzmu potrebne mjere kako bi postupile u skladu s presudom Suda kojom se utvrđuje povreda obveze.

61 U tim uvjetima Komisijin prigovor koji se temelji na povredi članka 5. stavka 1. Direktive 2008/98 valja prihvatiti.

– *Prigovor koji se temelji na povredi članka 13. Direktive 2008/98*

62 U skladu s člankom 13. Direktive 2008/98 „[d]ržave članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi, ne šteti okolišu”.

63 U drugoj rečenici točke 1. izreke presude Komisija/Hrvatska Sud je presudio da je Republika Hrvatska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. Direktive 2008/98 time što nije poduzela sve potrebne mjere kako bi osigurala da se gospodarenje otpadom odloženim u Biljanama Donjim provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu.

64 U tom pogledu, iz točaka 59. i 60. presude Komisija/Hrvatska proizlazi da tijekom gotovo sedam godina, što predstavlja „dugo razdoblje”, nadležna hrvatska tijela nisu poduzela potrebne mjere kako bi osigurala da se taj otpad zbrinjava bez ugrožavanja zdravlja ljudi i bez nanošenja štete okolišu.

65 Kako bi utvrdio navedeno, Sud je u točkama 55. i 56. presude Komisija/Hrvatska podsjetio na svoju sudsku praksu iz koje proizlazi da je svojstveno prisutnosti otpada na odlagalištu, bez obzira na njegovu narav, znatno uništavanje okoliša tijekom duljeg razdoblja ako izostane intervencija nadležnih tijela. Ako takvo znatno uništavanje okoliša traje tijekom duljeg razdoblja bez intervencije nadležnih tijela, ono može značiti da je dotična država članica prekoračila marginu prosudbe koja joj je povjerena člankom 13. Direktive 2008/98.

66 Međutim, u svojem odgovoru od 23. studenoga 2021. na pismo opomene i u svojem odgovoru na tužbu ta država članica ne osporava da je predmetna troska još uvijek bila odložena na lokaciji Biljane Donje na dan isteka roka određen u pismu opomene, odnosno 23. studenoga 2021., i da sanacija tog odlagališta još nije bila započela.

67 Tu tvrdnju argumenti Republike Hrvatske ne mogu osporiti.

68 Kao prvo, ne može se prihvatiti argument te države članice prema kojem su hrvatska tijela djelovala upravo radi zaštite zdravlja ljudi i okoliša, u skladu sa svrhom relevantnih odredbi Direktive 2008/98, kako bi osigurala preduvjete za učinkovitiju sanaciju odlagališta u Biljanama Donjim radi osiguranja ponovne uporabe predmetne troske u građevinarstvu. Naime, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 65. ove presude, taj argument više podupire Komisijin prigovor koji se temelji na povredi članka 13. te direktive, nego ga osporava.

69 Kao drugo, u skladu s pojašnjenjima koja je Republika Hrvatska pružila u svojem odgovoru na tužbu, vještački nalaz koji je pokazao da se predmetna troska odložena na odlagalištu Biljane Donje ne može upotrijebiti kao građevinski materijali zaprimljen je 5. srpnja 2022. Iz pismena te

države članice također proizlazi da je tek nakon podnošenja tog vještačkog nalaza ona zaključila da će se predmetno odlagalište, s obzirom na to da su sve mogućnosti ponovne uporabe predmetne troske iscrpljene, sanirati. Stoga je do navedenog vještačkog nalaza i, *a fortiori*, mjera koje su donesene ili predviđene nakon iscrpljivanja tih mogućnosti daljnje uporabe predmetne troske došlo nakon datuma isteka roka određenog u pismu opomene, odnosno 23. studenoga 2021. One zbog toga nisu relevantne za ocjenu postoji li i dalje predmetna povreda.

70 Uostalom, što se tiče izvještaja Hrvatskog geološkog instituta iz lipnja 2018., navedenog u točki 45. ove presude, kojim je utvrđeno da je predmetna situacija prihvatljiva s obzirom na analizirane potencijalno toksične organske i anorganske parametre, dovoljno je utvrditi da on u najboljem slučaju predstavlja samo pripremnu mjeru kako bi se provjerilo može li se predmetna troska upotrijebiti kao nusproizvod u građevinarstvu. Stoga taj izvještaj kao takav nije dovoljan kako bi se osiguralo poštovanje članka 13. Direktive 2008/98.

71 U tim uvjetima Komisijin prigovor koji se temelji na povredi članka 13. Direktive 2008/98 valja prihvatiti.

– *Prigovor koji se temelji na povredi članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98*

72 U skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2008/98, „[d]ržave članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da svaki izvorni proizvođač ili drugi posjednik otpada, otpad obrađuje sam ili da obradu povjeri trgovcu ili ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada”.

73 U trećoj rečenici točke 1. izreke presude Komisija/Hrvatska Sud je presudio da je Republika Hrvatska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98 time što nije poduzela potrebne mjere kako bi osigurala da posjednik otpada odloženog u Biljanama Donjim otpad obrađuje sam ili da obradu povjeri trgovcu ili ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada.

74 U tom pogledu, iz točaka 68. i 69. presude Komisija/Hrvatska proizlazi da je situacija – u kojoj predmetna troska, koja čini „otpad” u smislu članka 3. točke 1. Direktive 2008/98, nije od svojeg odlaganja na lokaciju Biljane Donje u svibnju 2010. do isteka roka određenog u Komisijinu obrazloženom mišljenju od 18. studenoga 2016., obrađena na način kojim bi se smanjio njezin negativan utjecaj na okoliš – nastala samo zbog toga što Republika Hrvatska nije donijela i provela obvezujuće mjere čiji je cilj da izvorni proizvođač ili posjednik navedenog otpada sam obradi navedeni otpad ili da tu obradu povjeri jednoj od ostalih osoba navedenih u članku 15. stavku 1. Direktive 2008/98.

75 Nadalje, u točki 70. presude Komisija/Hrvatska Sud je podsjetio na sudsku praksu prema kojoj su, s jedne strane, općine dužne poštovati pravila iz članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98 te mogu biti obvezne same obraditi otpad s odlagališta koja se nalaze na njihovu području ili to povjeriti trgovcu, ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada te prema kojoj je, s druge strane, na predmetnoj državi članici da donese mjere koje su potrebne kako bi općine poštovale svoje obveze.

76 U predmetnom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 66. ove presude, nije sporno da je predmetna troska i dalje bila odložena na lokaciji Biljane Donje na datum mjerodavan za ocjenu postoji li i dalje predmetna povreda, odnosno 23. studenoga 2021., i da su na dan zatvaranja pisanog dijela

postupka pred Sudom radovi sanacije tog odlagališta bili tek u pripremnom stadiju. Iz toga valja zaključiti da je 23. studenoga 2021. i dalje postojalo činjenično stanje zbog kojeg je Sud utvrdio povredu članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98.

77 Budući da se argumenti koje je Republika Hrvatska iznijela kako bi osporila Komisijin prigovor koji se temelji na povredi članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98 preklapaju s argumentima istaknutima protiv prigovora koji se temelji na povredi članka 13. te direktive, valja ih odbiti zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 69. i 70. ove presude.

78 U tim uvjetima Komisijin prigovor koji se temelji na povredi članka 15. stavka 1. Direktive 2008/98 valja prihvatiti.

79 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja utvrditi da je time što nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska, Republika Hrvatska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a.

Financijske sankcije

Argumentacija stranaka

80 Smatrajući da Republika Hrvatska nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska, Komisija na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a predlaže da se toj državi članici naloži plaćanje i paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne.

81 Kako bi utvrdila iznose tih financijskih sankcija, Komisija se oslanja na Komunikaciju iz 2023. Konkretno, ta institucija navodi da se određivanje navedenih sankcija mora temeljiti na ključnim kriterijima kao što su težina povrede, njezino trajanje i potreba da se osigura odvraćajući učinak sankcije kako bi se izbjeglo ponavljanje povrede.

82 Što se tiče, kao prvo, težine povrede, Komisija predlaže da se utvrdi koeficijent težine povrede 6 na ljestvici od 1 do 20, uzimajući u obzir, s jedne strane, važnost povrijeđenih pravila prava Unije i, s druge strane, učinke povrede na opće ili posebne interese.

83 Što se tiče, s jedne strane, važnosti povrijeđenih pravila prava Unije, Komisija podsjeća na to da je cilj Direktive 2008/98 zaštititi okoliš i zdravlje ljudi primjerenim tehnikama gospodarenja, oporabe i recikliranja otpada kako bi se smanjio pritisak na resurse i poboljšala njihova uporaba. U tom pogledu, kao prvo, u članku 5. stavku 1. te direktive navode se uvjeti koje treba ispuniti kako bi se tvar ili predmet koji nastaju kao rezultat proizvodnog procesa čiji primarni cilj nije proizvodnja te tvari ili predmeta smatrali nusproizvodom, a ne otpadom. Kao drugo, članak 13. navedene direktive stvara pozitivnu obvezu za države članice da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi, ne šteti okolišu, ne ugrožava voda, zrak, tlo, biljke ili životinje ili krajolik. Kao treće, članak 15. stavak 1. te direktive nalaže državama članicama da poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da svaki izvorni proizvođač ili drugi posjednik otpada, otpad obrađuje sam ili da obradu povjeri trgovcu ili ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada.

84 Što se tiče, s druge strane, učinaka predmetne povrede na opće ili posebne interese, Komisija ističe težinu predmetne povrede jer je Republika Hrvatska povrijedila više temeljnih obveza koje proizlaze iz Direktive 2008/98, čije je poštovanje preduvjet za izbjegavanje štete u okolišu i ugrožavanja zdravlja ljudi kao i za postizanje ciljeva politike kružnoga gospodarstva.

85 Prema Komisijinu mišljenju, presuda Komisija/Hrvatska dio je ustaljene sudske prakse koja se odnosi na temeljne obveze predviđene Direktivom 2008/98, što treba smatrati otegotnom okolnošću prilikom ocjene težine povrede.

86 Osim toga, Komisija pojašnjava da se odlagalište o kojem je riječ nalazi u selu Biljane Donje, u administrativnom smislu dijelu grada Benkovca koji ima oko deset tisuća stanovnika, i gdje je oko 140 000 tona proizvodnog ostatka obrade feromanganske i silikomanganske troske od 2010. odloženo izravno na tlu, manje od 50 metara od kuća. Budući da je u toj presudi utvrđeno da se odlaganjem predmetnog otpada povređuje obveza osiguranja odlaganja otpada bez ugrožavanja zdravlja ljudi i okoliša, neizvršenje navedene presude moglo bi prouzročiti ozbiljnu i nepopravljivu štetu za zdravlje ljudi i okoliš. Komisija također navodi, oslanjajući se na sudsku praksu Suda, da gomilanje otpada, čak i prije nego što postane opasnost za zdravlje, predstavlja opasnost za okoliš, osobito uzimajući u obzir ograničeni kapacitet svake regije ili mjesta za prihvat otpada, tako da neizvršenje navedene presude čini ponašanje koje se stavlja na teret još ozbiljnijim. Osim toga, postojanje nezakonitog odlagališta također može prouzročiti gospodarsku i drugu štetu pojedincima i gospodarskim subjektima.

87 Komisija smatra da, iako je u ovom slučaju riječ o pojedinačnom slučaju pogrešne primjene Direktive 2008/98, valja uzeti u obzir činjenicu da povrede te direktive i, prema tome, negativni učinci koje proizvode traju kroz dugo razdoblje.

88 Nadalje, valja uzeti u obzir prirodu povrede i, konkretnije, činjenicu da Republika Hrvatska, umjesto da postupi u skladu s obvezama koje proizlaze iz Direktive 2008/98, kao što se to nalaže presudom Komisija/Hrvatska, ustraje u nepravilnoj primjeni prava Unije čak četiri godine nakon objave te presude i više od deset godina otkako je predmetni otpad odložen.

89 Kad je riječ, kao drugo, o trajanju povrede, Komisija ističe da se na temelju točke 3.3. Komunikacije iz 2023. koeficijent trajanja izražava kao množitelj koji iznosi od 1 do 3 te se izračunava po stopi od 0,10 mjesečno od datuma prve presude Suda kojom se utvrđuje povreda obveze. U ovom je slučaju prošlo 45 mjeseci između 2. svibnja 2019., dana objave presude Komisija/Hrvatska, i 15. veljače 2023., dana kad je Komisija odlučila podnijeti tužbu Sudu. Stoga Komisija predlaže da koeficijent trajanja predmetne povrede iznosi 3.

90 Kao treće, što se tiče potrebe da se osigura odvraćajući učinak sankcije uzimajući u obzir sposobnost plaćanja predmetne države članice, Komisija pojašnjava da se, u skladu s točkom 3.4. Komunikacije iz 2023., taj odvraćajući učinak odražava u faktoru „n”, koji za Republiku Hrvatsku iznosi 0,14.

91 Stoga Komisija s jedne strane predlaže da dnevni iznos za izračun paušalnog iznosa bude 840 eura, što se dobiva množenjem paušalne osnovice za izračun paušalnog iznosa koja iznosi 1000 eura u skladu s točkom 2. Priloga I. Komunikaciji iz 2023., koeficijentom težine 6 i faktorom „n” koji iznosi 0,14. U skladu s točkom 4.2.1. te komunikacije, taj dnevni paušalni iznos valja pomnožiti brojem dana trajanja povrede. Komisija navodi da se plaćanje tako dobivenog paušalnog iznosa određuje pod uvjetom da je taj iznos viši od 392 000 eura, što odgovara minimalnom paušalnom iznosu koji je za Republiku Hrvatsku određen točkom 5. navedenog Priloga I.

92 S druge strane, Komisija predlaže da novčana kazna iznosi 7560 eura po danu, a taj se iznos dobiva množenjem paušalne osnovice za izračun novčane kazne određene u točki 1. Priloga I. Komunikaciji iz 2023., koja iznosi 3000 eura dnevno, koeficijentom težine 6, koeficijentom trajanja 3 i faktorom „n” 0,14.

93 Republika Hrvatska osporava metodu izračuna paušalnog iznosa koju je predložila Komisija i, u slučaju da Sud odluči naložiti plaćanje jedinstvenog paušalnog iznosa, zahtijeva od Suda da kao polazišnu točku za izračun tog iznosa uzme kasniji datum, a ne datum objave presude Komisija/Hrvatska, uzimajući u obzir razuman rok za izvršenje te presude. U svakom slučaju, trebalo bi odrediti znatno niži paušalni iznos od predloženog.

94 Što se tiče, kao prvo, koeficijenta težine predmetne povrede, Republika Hrvatska smatra da bi on trebao biti znatno niži od predloženog koeficijenta težine 6.

95 Ta država članica, svjesna ciljeva politike Europske unije u području okoliša, ističe da kontinuirano zagovara rješenja koja imaju najbolji mogući cjelokupni učinak na okoliš, u skladu s ciljevima Direktive 2008/98, i da je u cijelosti prenijela tu direktivu u svoje nacionalne propise.

96 Što se tiče, konkretnije, učinaka neizvršenja presude Komisija/Hrvatska na opće ili posebne interese, Republika Hrvatska tvrdi da ispitivanja provedena na lokaciji Biljane Donje nisu otkrila izravnu opasnost za život i zdravlje ljudi ili okoliš na mjestu odlaganja predmetne troske i u njegovoj blizini te dodaje da su Komisijine tvrdnje u vezi s rizikom od gospodarske i druge štete pojedincima i gospodarskim subjektima općenite naravi te da nisu potkrijepljene dokazima.

97 Nadalje, Republika Hrvatska zahtijeva od Suda da uzme u obzir činjenicu da se predmetna povreda odnosi samo na odlagalište u Biljanama Donjim, da je presuda Komisija/Hrvatska prva i jedina presuda koju je Sud donio protiv Republike Hrvatske zbog povrede obveza koje ona ima na temelju prava Unije te da je riječ o prvom postupku pokrenutom protiv te države članice na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a.

98 Što se tiče, kao drugo, koeficijenta trajanja predmetne povrede, Republika Hrvatska smatra da bi ga trebalo utvrditi na njegovoj najnižoj razini.

99 Ta država članica navodi nepredvidive okolnosti koje su nastupile u trenutku osiguravanja uvjeta potrebnih za zbrinjavanje otpada na lokaciji Biljane Donje i izvršenje presude Komisija/Hrvatska. S jedne strane, zbog mjera ograničavanja donesenih u razdoblju od 2020. do 2022. u vezi s pandemijom bolesti COVID-19, planirane aktivnosti nije bilo moguće provesti u predviđenim rokovima. S druge strane, navedena država članica ističe da je njezino državno područje bilo pogođeno s nekoliko razornih potresa u ožujku i prosincu 2020. i da je Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine (Hrvatska), koje je bilo zaduženo za provođenje radnji vezanih uz traženje mogućnosti za daljnju uporabu predmetne troske, moralo u kratkom roku preraspodijeliti većinu svojih kapaciteta na prioritetne programe obnove i stambenog zbrinjavanja, što je otežalo provedbu radnji u svrhu izvršenja presude Komisija/Hrvatska.

100 Osim toga, Republika Hrvatska smatra da treba uzeti u obzir to da su njezina tijela tijekom čitavog trajanja povrede bila na raspolaganju Komisijinim službama kako bi dostavila sve informacije o izvršenju presude Komisija/Hrvatska te da su stoga postupala u dobroj vjeri i uz puno poštovanje načela lojalne suradnje.

101 Kao treće, što se tiče njezine sposobnosti plaćanja, Republika Hrvatska tvrdi da su izvanredne okolnosti iz točke 99. ove presude ostavile negativne posljedice na njezine gospodarske pokazatelje i, konkretnije, na rast njezina BDP-a. Usto, od kraja 2021. stopa inflacije u navedenoj državi članici znatno se povećala.

102 Što se tiče zahtjeva za izricanje novčane kazne, Republika Hrvatska tvrdi da je poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Komisija/Hrvatska. Naime, ona je najkasnije donošenjem Plana gospodarenja otpadom za razdoblje 2023. – 2028. i zaključka hrvatske vlade o sanaciji odlagališta Biljane Donje od 24. kolovoza 2023. nedvojbeno potvrdila svoju namjeru da provede sanaciju tog odlagališta. Ta država članica dodaje da je svojem odgovoru na tužbu priložila mjere koje će nastaviti provoditi do konačnog zbrinjavanja predmetnog otpada.

103 Slijedom toga, Republika Hrvatska smatra da u ovom slučaju nije potrebno odrediti novčanu kaznu. Podredno, u slučaju da Sud odluči izreći novčanu kaznu, ta država članica od Suda zahtijeva da ju odredi u znatno nižem iznosu od onog koji je predložila Komisija.

104 Konkretnije, kad je riječ o periodičnosti novčane kazne, Republika Hrvatska traži od Suda da novčana kazna bude izračunana za šestomjesečna razdoblja te da se njezini ukupni iznosi za ta razdoblja smanjuju, ovisno o napretku koji Hrvatska ostvari u provođenju sanacije odlagališta.

Ocjena Suda

105 Uvodno valja podsjetiti na to da je cilj postupka predviđenog u članku 260. stavku 2. UFEU-a potaknuti državu članicu koja je povrijedila obvezu da izvrši presudu zbog povrede obveze i samim time osigurati stvarnu primjenu prava Unije te da mjere predviđene tom odredbom, odnosno novčana kazna i paušalni iznos, obje imaju taj isti cilj (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II)), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 96. i navedena sudska praksa).

106 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, primjena novčane kazne i paušalnog iznosa ovisi o prikladnosti svakog od njih da postigne cilj koji se želi postići, ovisno o okolnostima slučaja i, u tim okolnostima, nije isključeno pribjegavanje dvjema vrstama predviđenih sankcija (presuda od 17. rujna 2015., Komisija/Italija, C-367/14, EU:C:2015:611, t. 114. i navedena sudska praksa).

107 Dok se izricanje novčane kazne čini posebno prikladnim kako bi se država članica potaknula da u najkraćem roku okonča povredu obveze koja bi bez poduzimanja takve mjere nastavila postojati, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa više počiva na ocjeni posljedica koje neizvršenje obveza dotične države članice ima na privatne i javne interese, osobito ako je povreda postojala tijekom dužeg razdoblja od presude kojom je prvotno utvrđena (presuda od 17. rujna 2015., Komisija/Italija, C-367/14, EU:C:2015:611, t. 115. i navedena sudska praksa).

108 Sud je stoga u izvršavanju diskrecijske ovlasti koja mu je dodijeljena u području o kojem je riječ ovlašten izreći, kumulativno, novčanu kaznu i paušalni iznos (presuda od 17. rujna 2015., Komisija/Italija, C-367/14, EU:C:2015:611, t. 116. i navedena sudska praksa).

109 Zadaća je Suda da u svakom predmetu, na temelju okolnosti pojedinog slučaja koji razmatra kao i na temelju procijenjenog stupnja uvjerljivosti i prevencije koji mu se čini potrebnim, odredi primjerene novčane sankcije, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 97. i navedena sudska praksa).

110 Stoga Komisijini prijedlozi ne mogu vezati Sud i čine samo korisnu referentnu osnovu. Također, Sud ne obvezuju smjernice poput onih sadržanih u Komisijinim komunikacijama, ali one pridonose jamčenju transparentnosti, predvidljivosti i pravnoj sigurnosti postupanja same Komisije (presuda od 12. ožujka 2020., Komisija/Italija (Nezakonite potpore u hotelijerskom sektoru na Sardiniji), C-576/18, EU:C:2020:202, t. 136. i navedena sudska praksa).

– *Paušalni iznos*

111 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i određivanje visine tog iznosa moraju se, u svakom pojedinom slučaju, temeljiti na svim relevantnim čimbenicima koji se odnose kako na značajke utvrđene povrede tako i na ponašanje države članice protiv koje je pokrenut postupak na temelju članka 260. UFEU-a. U tom pogledu, taj članak dodjeljuje Sudu široku diskrecijsku ovlast kako bi mogao odlučiti hoće li izreći takvu sankciju i odrediti, u tom slučaju, njezin iznos (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 98. i navedena sudska praksa).

112 U ovom predmetu, s obzirom na sve pravne i činjenične elemente koji su doveli do utvrđene povrede, Sud smatra da djelotvorna prevencija budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije može zahtijevati donošenje odvraćajuće mjere kao što je određivanje paušalnog iznosa.

113 U tom pogledu valja osobito uzeti u obzir da Republika Hrvatska nije ostvarila znatan napredak ni tijekom predsudskog postupka ni, osim toga, tijekom postupka pred Sudom kako bi osigurala potpuno izvršenje presude Komisija/Hrvatska i da je, kao što to proizlazi iz točke 59. ove presude, hrvatska vlada tek nakon podnošenja ove tužbe donijela odluku o sanaciji odlagališta otpada Biljane Donje. Osim toga, ta država članica nije osporavala da je na dan zatvaranja pisanog dijela postupka pred Sudom predmetni otpad i dalje bio odložen na isti način i na istoj lokaciji i da su se u tom trenutku radovi sanacije nalazili tek u pripremnom stadiju.

114 U tim okolnostima, na Sudu je da, u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti, paušalni iznos odredi na način da bude, s jedne strane, primjeren s obzirom na okolnosti i, s druge strane, proporcionalan utvrđenoj povredi obveze kao i mogućnosti plaćanja predmetne države članice. Neki od relevantnih čimbenika u tom pogledu su elementi poput težine utvrđene povrede, razdoblja u kojem ona i dalje postoji nakon donošenja presude kojom je utvrđena kao i sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ (presuda od 28. rujna 2023., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (Fiskalno označivanje plinskog ulja), C-692/20, EU:C:2023:707, t. 96.)

115 Kad je riječ, na prvom mjestu, o trajanju povrede koja je predmet ove tužbe, valja podsjetiti na to da ga treba ocijeniti uzimajući u obzir trenutak u kojem Sud ocjenjuje činjenice, a ne onaj u kojem Komisija pred njim pokreće postupak (vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, t. 122.).

116 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 113. ove presude, povreda obveze koja se stavlja na teret još nije bila okončana na dan kada je Sud ispitivao činjenice. Stoga valja smatrati da ta povreda postoji od 2. svibnja 2019., dana objave presude Komisija/Hrvatska, odnosno gotovo šest godina, tako da je riječ o znatnom trajanju (vidjeti po analogiji presudu od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – Feronikal), C-51/20, EU:C:2022:36, t. 106.).

117 Na drugom mjestu, kad je riječ o težini povrede, valja istaknuti da je obveza zbrinjavanja otpada bez ugrožavanja zdravlja ljudi i bez nanošenja štete okolišu dio samih ciljeva politike Unije u području okoliša, kao što to proizlazi iz članka 191. UFEU-a (presuda od 16. srpnja 2015.,

Komisija/Italija, C-653/13, EU:C:2015:478, t. 36. i navedena sudska praksa). Što se tiče, konkretnije, članaka 5., 13. i 15. Direktive 2008/98, oni predviđaju, kao što je to Komisija navela u svojim pismenima, temeljne obveze za postizanje cilja te direktive koji se sastoji u osiguravanju zaštite okoliša i zdravlja ljudi, među ostalim, sprečavanjem ili smanjenjem štetnih učinaka stvaranja otpada i gospodarenja otpadom.

118 Nadalje, iz sudske prakse Suda proizlazi da je postojanju otpada na odlagalištu, neovisno o njegovim obilježjima, svojstveno uništavanje okoliša, bez obzira na to što taj otpad nije ni opasan ni toksičan, te da gomilanje otpada, čak i prije nego što postane opasnost za zdravlje, predstavlja opasnost za okoliš (presuda Komisija/Hrvatska, t. 62. i navedena sudska praksa). Sud je također presudio da ako povreda i, konkretno, neizvršenje presude Suda može štetiti okolišu i ugroziti zdravlje ljudi, takvu povredu treba smatrati osobito teškom (presuda od 14. prosinca 2023., Komisija/Rumunjska (Zatvaranje odlagališta otpada), C-109/22, EU:C:2023:991, t. 61.).

119 U ovom slučaju utvrđenu povredu obveze stoga treba smatrati osobito teškom.

120 Težina te povrede naglašena je činjenicom da se presuda Komisija/Hrvatska odnosi na temeljne obveze predviđene Direktivom 2008/98 i da je Republika Hrvatska, kršeći obveze koje države članice imaju na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a u vezi s poduzimanjem potrebnih mjera kako bi se postupilo u skladu s presudom Suda o kojoj je riječ, izvršenje presude Komisija/Hrvatska uvjetovala rezultatima vještačenja svojstava predmetne troske, protivno zaključcima iz te presude. Nadalje, kao otegotnu okolnost valja navesti činjenicu da je ta troska, težine oko 140 000 tona i ukupnog obujma većeg od 76 000 m^3 i dalje, tijekom duljeg razdoblja, nepropisno odložena u selu Biljane Donje, u blizini kuća, a da nadležna hrvatska tijela nisu znatnije intervenirala, kao i činjenicu da su vještačenja koja je spomenula ta država članica pokazala da postoji opasnost da predmetna troska otpušta štetne tvari, da sadržava povišene vrijednosti opasnih tvari i da je njezina radioaktivnost veća od dopuštene. Što se tiče težine predmetne povrede, također valja uzeti u obzir činjenicu da navedena država članica nije predvidjela potpuno usklađivanje sa zahtjevima Direktive 2008/98 prije kolovoza 2025., odnosno otprilike dvanaest godina nakon što su obveze koje proizlaze iz te direktive postale primjenjive na istu državu članicu slijedom njezina pristupanja Uniji, što predstavlja osobito dugo razdoblje (vidjeti analogijom presudu od 14. prosinca 2023., Komisija/Rumunjska, Zatvaranje odlagališta otpada), C-109/22, EU:C:2023:991, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

121 Što se tiče argumenata Republike Hrvatske u prilog njezinu zahtjevu za smanjenje koeficijenta težine predmetne povrede, kao prvo, činjenica da je ta država članica u svoj pravni poredak u potpunosti prenijela Direktivu 2008/98 ne može se uzeti u obzir kao olakotna okolnost jer predmet ovog postupka nije neprenošenje te direktive, nego neizvršenje presude Suda kojom se utvrđuje nepoštovanje obveza koje proizlaze iz navedene direktive.

122 Kao drugo, s obzirom na rizike koje, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točkama 117. i 118. ove presude, predmetna povreda predstavlja za važne javne interese o kojima je riječ, povezane sa zaštitom okoliša i zdravlja ljudi, ni činjenica da analize koje su hrvatske vlasti naručile nisu otkrile nikakvu izravnu opasnost za život i zdravlje ljudi ili za okoliš na odlagalištu Biljane Donje i u njegovoj blizini ni činjenica da pojedincima i gospodarskim subjektima nije nanesena nikakva gospodarska ili druga šteta ne mogu dovesti do blaže ocjene težine povrede o kojoj je riječ.

123 Kao treće, svakako je točno da se predmetna povreda, koja se odnosi na neizvršenje presude Komisija/Hrvatska, odnosi samo na odlagalište Biljane Donje. Ipak, tu okolnost treba odvagnuti, s jedne strane, s okolnošću da ta država članica nije ostvarila nikakav znatan napredak u izvršenju te presude u pogledu te lokacije od pokretanja prvog postupka zbog povrede obveze pred Sudom do dana kada je Sud ispitivao činjenice. Stoga je šteta koja se i dalje nanosi zdravlju ljudi i okolišu zbog povrede obveze koja se stavlja na teret jednako velika kao šteta koju je uzrokovala inicijalna povreda utvrđena u presudi Komisija/Hrvatska (vidjeti analogijom presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka, C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 56.). S druge strane, iz pismena Republike Hrvatske proizlazi da je, unatoč objavi presude Komisija/Hrvatska, ta država članica nastavila zanemarivati činjenicu da je predmetna troska otpad, a ne nusproizvod, protivno kvalifikaciji koju je Sud primijenio u navedenoj presudi.

124 Kao četvrto, iako se ne može isključiti da su okolnosti na koje se poziva Republika Hrvatska, povezane s pandemijom bolesti COVID-19 kao i potresima iz ožujka i prosinca 2020. i navedene u točki 99. ove presude, mogle uzrokovati određena kašnjenja u izvršenju presude Komisija/Hrvatska, cilj mjera poduzetih ili predviđenih u vrijeme tih događaja, pa čak i kasnije, i to do kolovoza 2023., bio je ispitati mogućnost ponovne uporabe predmetne troske, što je rezultiralo time da i dalje postoje povrede utvrđene u toj presudi. Stoga te posebne okolnosti ne mogu utjecati na ocjenu težine predmetne povrede.

125 Kao peto, valja istaknuti, s obzirom na različite mjere poduzete od objave presude Komisija/Hrvatska, da je Republika Hrvatska ustrajala u istom postupanju kao što je ono koje je dovelo do te presude time što je tijekom dugog razdoblja tolerirala to da vrlo velika količina predmetne troske bude odložena na lokaciji Biljane Donje zbog moguće uporabe te troske kao građevinskog materijala, iako je takva uporaba bila neizvjesna. U tim okolnostima, činjenica da je ta država članica surađivala s Komisijinim službama u okviru ovog postupka ne može se smatrati olakotnom okolnošću.

126 S obzirom na navedeno, iako je Republika Hrvatska Uniji pristupila relativno nedavno, kao olakotnu okolnost valja uzeti u obzir činjenicu da je presuda Komisija/Hrvatska prva presuda koju je Sud donio protiv te države članice na temelju članka 258. UFEU-a i da je ovaj postupak također prvi postupak pokrenut protiv te države na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska, C-270/11, EU:C:2013:339, t. 55. i od 14. prosinca 2023., Komisija/Rumunjska (Zatvaranje odlagališta otpada), C-109/22, EU:C:2023:991, t. 63.).

127 Na trećem mjestu, kad je riječ o sposobnosti plaćanja Republike Hrvatske, Komisija je predložila da se za dvije trećine izračuna u obzir uzme BDP te države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica te, za jednu trećinu izračuna i kao demografski kriterij, broj stanovnika te države članice u odnosu na prosječni broj stanovnika država članica, u skladu s točkama 3.4. i 4.2. Komunikacije iz 2023.

128 S tim u vezi, iz nedavne sudske prakse Suda proizlazi da utvrđivanje sposobnosti plaćanja dotične države članice ne može u metodu izračuna faktora „n”, koji predstavlja sposobnost plaćanja dotične države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica, uključiti uzimanje u obzir demografskog kriterija na način predviđen u točkama 3.4. i 4.2. Komunikacije iz 2023. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 86.).

129 Stoga, kako bi se utvrdila sposobnost plaćanja Republike Hrvatske, kao glavni čimbenik valja uzeti u obzir BDP te države članice, ne uzimajući u obzir njezin broj stanovnika. Nadalje, u obzir valja uzeti argumente Republike Hrvatske koji se odnose na nepovoljan razvoj relevantnih gospodarskih pokazatelja u navedenoj državi članici tijekom trajanja predmetne povrede. Posljedično, treba uzeti u obzir i nedavne promjene BDP-a te države članice, kako su bile prisutne u trenutku kada je Sud ispitivao činjenice (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 131. i navedena sudska praksa).

130 S obzirom na prethodna razmatranja, Sud smatra prikladnim izreći paušalni iznos od 1 000 000 eura.

– *Novčana kazna*

131 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, izricanje novčane kazne u načelu je opravdano samo ako povreda zbog neizvršenja prethodne presude i dalje postoji u trenutku kad Sud ispituje činjenice (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II)), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 135. i navedena sudska praksa).

132 U ovom slučaju, kao što je navedeno u točki 116. ove presude, utvrđena povreda i dalje je postojala u trenutku u kojem je Sud ispitivao činjenice u ovom predmetu.

133 U tim okolnostima nalaganje plaćanja novčane kazne Republici Hrvatskoj predstavlja odgovarajući financijski instrument koji tu državu članicu može potaknuti na poduzimanje potrebnih mjera za okončanje utvrđene povrede i kako bi se osiguralo potpuno izvršenje presude Komisija/Hrvatska.

134 S tim u vezi, ustaljena je sudska praksa da novčanu kaznu treba odrediti prema stupnju pritiska koji je potreban kako bi predmetna država članica promijenila svoje ponašanje i prestala s povredom koja joj se stavlja na teret (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 138. i navedena sudska praksa).

135 U izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti u tom području na Sudu je da novčanu kaznu odredi na način da ona bude, s jedne strane, primjerena okolnostima i, s druge strane, proporcionalna utvrđenoj povredi te platežnoj sposobnosti odnosne države članice (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 139. i navedena sudska praksa).

136 Za potrebe određivanja iznosa novčane kazne temeljni kriteriji koje treba uzeti u obzir da bi se osigurala njezina prinudna narav, radi ujednačene i djelotvorne primjene prava Unije, načelno su težina povreda, njihovo trajanje i platežna sposobnost odnosne države članice. Za primjenu tih kriterija treba voditi računa osobito o posljedicama koje neizvršenje obveza dotične države članice ima na privatne i javne interese kao i o tome koliko je hitno da država članica o kojoj je riječ postupi u skladu sa svojim obvezama (presuda od 13. lipnja 2024., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite II), C-123/22, EU:C:2024:493, t. 141. i navedena sudska praksa).

137 Okolnosti konkretnog slučaja koje treba uzeti u obzir proizlaze posebno iz razloga navedenih u točkama 116. do 122. i 124. do 129. ove presude, koji se odnose na težinu i trajanje predmetne povrede te na platežnu sposobnost Republike Hrvatske. Nadalje, valja uzeti u obzir okolnost da,

prema predviđanjima te države članice, potpuno zbrinjavanje predmetnog otpada neće biti dovršeno prije kolovoza 2025., odnosno otprilike petnaest godina nakon njegova odlaganja na lokaciju Biljane Donje.

138 Naposljetku, zahtjev Republike Hrvatske za izricanje degresivne novčane kazne, izračunane na šestomjesečnoj osnovi, ne može se prihvatiti. Naime, budući da se utvrđena povreda obveze odnosi na samo jedno odlagalište, manja povreda okoliša i zdravlja ljudi može se utvrditi tek nakon što ta država članica u potpunosti izvrši presudu Komisija/Hrvatska.

139 S obzirom na prethodno navedeno, Republici Hrvatskoj valja naložiti da Komisiji plati novčanu kaznu u iznosu od 6500 eura po danu zakašnjenja s provedbom mjera potrebnih za postupanje u skladu s presudom Komisija/Hrvatska, računajući od dana objave ove presude do njezina potpunog izvršenja.

Troškovi

140 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Republici Hrvatskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Republici Hrvatskoj nalaže se snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom od 2. svibnja 2019., Komisija/Hrvatska (Odlagalište Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), Republika Hrvatska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a.**

2. **Republici Hrvatskoj nalaže se da Europskoj komisiji plati paušalni iznos od 1 000 000 eura.**

3. **Republici Hrvatskoj nalaže se da Europskoj komisiji, računajući od dana objave ove presude do izvršenja presude od 2. svibnja 2019., Komisija/Hrvatska (Odlagalište Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), u slučaju da povreda utvrđena u točki 1. izreke ove presude postoji i na navedeni dan objave, plati novčanu kaznu u iznosu od 6500 eura po danu zakašnjenja s provedbom mjera potrebnih za postupanje u skladu s presudom od 2. svibnja 2019., Komisija/Hrvatska (Odlagalište Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

4. **Republici Hrvatskoj nalaže se snošenje troškova.**

Biltgen Arastey Sahún Passer

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 6. ožujka 2025.

Tajnik
A. Calot Escobar

Predsjednik
K. Lenaerts