Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

6 март 2025 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 260, параграф 2 ДФЕС — Третиране на отпадъци — Директива 2008/98/ЕО — Инертен материал от камък, депониран на площадката в Биляне Донье (Хърватия) — Член 5, параграф 1 — Понятие „страничен продукт“ — Член 13 — Задължение на държавите членки да осигурят защитата на човешкото здраве и околната среда — Член 15, параграф 1 — Задължение третирането на отпадъците да бъде възложено на техния притежател или на други определени лица — Решение на Съда, с което се установява неизпълнение на задължения — Неизпълнение — Парични наказания — Еднократно платима сума — Периодична имуществена санкция“

По дело C-315/23

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 260, параграф 2 ДФЕС на 23 май 2023 г.,

Европейска комисия, представлявана от M. Escobar Gómez, M. Mataija и P. Ondrůšek,

ищец,

срещу

Република Хърватия, представлявана от G. Vidović Mesarek,

ответник,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: F. Biltgen (докладчик), председател на първи състав, изпълняващ функцията на председател на седми състав, M. L. Arastey Sahún, председател на пети състав, и J. Passer, съдия,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

* Език на производството: хърватски.

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда:

– да установи, че Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС, тъй като не е взела необходимите мерки за изпълнение на решение от 2 май 2019 г., Комисия/Хърватия (Депо за отпадъци Биляне Донье) (C-250/18, наричано по-нататък „решение Комисия/Хърватия“, EU:C:2019:343),

– на основание член 260, параграф 2 ДФЕС да осъди Република Хърватия да заплати на Комисията еднократно платима сума в размер, равняващ се на дневна сума от 840 евро, умножена по броя на изтеклите дни между датата на постановяване на съдебното решение, с което се установява неизпълнението на задължения, и датата, на която държавата членка се съобрази с това решение, или, ако тя не го направи, датата на постановяване на решението на Съда по настоящото дело, като минималната еднократно платима сума се определи на 392 000 евро,

– да осъди Република Хърватия да заплаща на Комисията дневна периодична имуществена санкция в размер на 7 560 евро за всеки ден забава при изпълнението на съдебното решение, с което се установява неизпълнението на задължения, считано от датата на постановяване на решението в настоящото производство до датата на пълното изпълнение на решение Комисия/Хърватия, и

– да осъди Република Хърватия да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

Директива 2008/98/ЕО

2 Член 1 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 2008 г., стр. 3), озаглавен „Предмет и обхват“, гласи:

„Настоящата директива определя мерките за защита на околната среда и човешкото здраве посредством предотвратяване или намаляване на вредното въздействие от образуването и управлението на отпадъци, както и чрез намаляване на цялостното въздействие от използването на ресурси и чрез повишаване на ефективността на това използване“.

3 В член 3, точка 1 от тази директива понятието „отпадък“ се определя като „всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи“.

4 Член 5 от посочената директива, озаглавен „Странични продукти“, предвижда в параграф 1:

„Вещество или предмет, които са резултат на производствен процес, чиято основна цел не е производството на това вещество или предмет, могат да не бъдат разглеждани като отпадък по смисъла на член 3, точка 1, а като страничен продукт, само ако са спазени следните условия:

а) по-нататъшната употреба на веществото или предмета е ясно определена;

б) веществото или предметът могат да се използват пряко без по-нататъшна обработка, различна от обичайната промишлена практика;

в) веществото или предметът са произведени като неразделна част от производствен процес; и

г) по-нататъшната употреба е законна, т.е. веществото или предметът отговарят на всички съответни продуктови, екологични и свързани със защитата на човешкото здраве изисквания, съобразени с конкретната им употреба, и няма да доведат до цялостно вредно въздействие върху околната среда или човешкото здраве“.

5 Съгласно член 13 от същата директива, озаглавен „Защита на човешкото здраве и на околната среда“:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че управлението на отпадъците се извършва, без да се застрашава човешкото здраве, без да се вреди на околната среда, и по-конкретно:

а) без риск за водата, въздуха, почвата, растенията или животните;

б) без да се предизвиква неудобство чрез шум или миризми; и

в) без да се въздейства отрицателно върху природната среда или местата, които са обект на специален интерес“.

6 Член 15 от Директива 2008/98, озаглавен „Отговорност за управлението на отпадъците“, гласи в параграф 1:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки първоначален причинител на отпадъци или друг притежател извършва самостоятелно третирането на отпадъците или поверява третирането на търговец, организация или предприятие, извършващи дейности по третиране на отпадъци, или третирането се организира от частна или обществена организация за събиране на отпадъци, в съответствие с членове 4 и 13“.

Съобщението от 2023 г.

7 В точки 3 и 4 от Съобщение 2023/C 2/01 на Комисията, озаглавено „Финансови санкции при производства за установяване на нарушение“ (ОВ C 2, 2023 г., стр. 1, наричано по-нататък „Съобщението от 2023 г.“), са предвидени правилата съответно за „периодичната имуществена санкция“ и „еднократно платимата сума“.

8 Точка 3.2 от това съобщение, озаглавена „Прилагане на коефициента за тежест (коефициент между 1 и 20)“, е формулирана така:

„Нарушение, свързано с неизпълнение на съдебно решение от страна на държава членка […] винаги се счита за сериозно. С оглед адаптирането на размера на санкцията към конкретните обстоятелства по случая, Комисията определя коефициента за тежест въз основа на два параметъра: значението на нарушените или нетранспонираните правила на Съюза и последиците от нарушението за общите и конкретните интереси.

[…] тежестта на нарушението се определя чрез коефициент, определен от Комисията — между минимум 1 и максимум 20“.

9 Съгласно точка 3.3 от посоченото съобщение, озаглавена „Прилагане на коефициента за продължителност“:

„[…]

Коефициентът за продължителност се изразява като множител между 1 и 3. Той се изчислява при ставка от 0,10 на месец, считано от датата на първото съдебно решение […].

[…]“.

10 В точка 3.4 от същото съобщение, озаглавена „Платежоспособност на държавата членка“, се предвижда следното:

„[…]

Необходимият размер на санкцията, за да има възпиращо действие, ще варира в зависимост от платежоспособността на държавите членки. Възпиращото действие е отразено във фактора „n“. Той се определя като среднопретеглена геометрична стойност на брутния вътрешен продукт (БВП) […] на съответната държава членка, сравнен със средния БВП на държавите членки, с тежест две, и на населението на съответната държава членка, сравнено със средното население на държавите членки, с тежест едно. Това представлява платежоспособността на съответната държава членка спрямо платежоспособността на останалите държави членки:

$$n\ factor = \left(\frac{GDP_n}{GDP_{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{Pop_n}{Pop_{avg}}\right)^{1/3}$$

[…]

[…] Комисията реши да преразгледа своя метод за изчисляване на фактора „n“, който сега се основава предимно на БВП на държавите членки и второстепенно на тяхното население като демографски критерий, позволяващ да се запази разумно отклонение между различните държави членки. Вземането предвид на населението на държавите членки за една трета от изчислението на фактора „n“ намалява в разумна степен варирането на факторите „n“ на държавите членки в сравнение с изчисление, основано единствено на

БВП на държавите членки. Това също така добавя елемент на стабилност при изчисляването на фактора „n“, тъй като е малко вероятно населението да се променя значително на годишна база. За разлика от това при БВП на дадена държава членка може да се наблюдават по-големи годишни колебания, особено в периоди на икономическа криза. В същото време, тъй като БВП на държавата членка все още представлява две трети от изчислението, той остава преобладаващият фактор за целите на оценката на платежоспособността.

[…]“.

11 В точка 4.2 от Съобщението от 2023 г. методът за изчисляване на еднократно платима сума се уточнява така:

„Еднократно платимата сума се изчислява по начин, който в голяма степен е подобен на метода за изчисляване на периодичната имуществена санкция, а именно:

– умножаване на фиксирана сума по коефициент за тежест,

– умножаване на резултата по фактора „n“,

– умножаване на резултата по броя на дните, през които нарушението продължава […]

[…]“.

12 В точка 4.2.1 от това съобщение се предвижда следното:

„За да се изчисли еднократно платимата сума, дневната сума се умножава по броя на дните, през които нарушението продължава. Този брой се определя по следния начин:

– за искове, предявени на основание член 260, параграф 2 [ДФЕС], това е броят на дните между датата на постановяване на първото съдебно решение и датата на прекратяване на нарушението или, при неизпълнение, датата на постановяване на съдебното решение по член 260 [ДФЕС],

[…]“.

13 Съгласно точка 4.2.2 от посоченото съобщение:

„За изчисляването на еднократно платимата сума Комисията прилага същия коефициент за тежест и същия фиксиран фактор „n“, както при изчисляването на периодичната имуществена санкция […].

Фиксираната сума за еднократно платимата сума е по-ниска от тази за периодичните имуществени санкции. […]

Фиксираната сума, приложима за еднократно платимата сума, е посочена в точка 2 от приложение[I].

[…]“.

14 В приложение I към Съобщението от 2023 г., озаглавено „Данни, използвани за определяне на финансовите санкции, предлагани на Съда“, се предвижда, в точка 1, че посочената в точка 3.1 от съобщението фиксирана сума за периодичната имуществена санкция се определя на 3 000 евро на ден, в точка 2, че посочената в точка 4.2.2 от съобщението фиксирана сума за еднократно платимата сума се определя на 1 000 евро на ден, а в точка 3, че факторът „n“ за Република Хърватия се определя на 0,14. В точка 5 от същото приложение I се уточнява, че определената минимална еднократно платима сума за Република Хърватия възлиза на 392 000 евро.

Решение Комисия/Хърватия

15 В своето решение Комисия/Хърватия Съдът постановява, че:

– Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 5, параграф 1 от Директива 2008/98 […], тъй като не е констатирала, че депонираният в Биляне Донье (Хърватия) инертен материал от камък е отпадък, а не страничен продукт, и че трябва да се управлява като отпадък,

– Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 13 от Директива 2008/98, тъй като не е взела всички необходими мерки, за да гарантира, че управлението на депонираните в Биляне Донье отпадъци се извършва, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда, и

– Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 15, параграф 1 от Директива 2008/98, тъй като не е взела необходимите мерки, за да гарантира, че притежателят на депонираните в Биляне Донье отпадъци ги третира самостоятелно или поверява третирането им на търговец, организация или предприятие, извършващи дейности по третиране на отпадъци, или пък на частна или обществена организация за събиране на отпадъци.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

16 С писмо от 28 май 2019 г. Комисията приканва Република Хърватия да я уведоми за взетите или планираните мерки, придружени с подробен график, за да се съобрази с решение Комисия/Хърватия.

17 В своя отговор от 17 октомври 2019 г. Република Хърватия посочва, че инертният материал от камък, депониран на площадката Биляне Донье, е предназначен за обновяване на летището в Задар (Хърватия) и за възстановителни работи в открити рудници на изоставени площадки за добив на боксит. Държавата членка сочи известен брой мерки, които трябва да се вземат за тази цел, без обаче да представя график за привеждане в действие на планираните мерки.

18 След срещите, проведени между Комисията и хърватските органи на 5 и 6 ноември 2019 г. и 16 юни 2021 г., Комисията счита, че Република Хърватия не е взела всички необходими мерки за изпълнение на решение Комисия/Хърватия — тъй като хърватските органи не уточняват какви конкретни мерки възнамеряват да вземат, за да се съобразят с това

решение, и в какъв срок ще ги приведат в действие — поради което на 23 септември 2021 г. изпраща на държавата членка официално уведомително писмо, с което я приканва да представи своето становище в двумесечен срок, считано от получаването му.

19 На 23 ноември 2021 г. Република Хърватия отговаря на официалното уведомително писмо, посочвайки, че все още се извършва анализ на свойствата на каменистата сгурия, от която е съставен депонираният на площадката Биляне Донье материал и която представлява инертен материал (наричана по-нататък „разглежданата сгурия“), за да се преценят възможностите за нейната употреба като строителен материал, и че за целите на този анализ чрез процедура за възлагане на обществена поръчка е избран експерт, който трябва да предаде своя експертен доклад до 21 март 2022 г. Държавата членка уточнява, че изпълнението на решение Комисия/Хърватия зависи от заключението в този доклад.

20 Според Република Хърватия, ако според експертния доклад разглежданата сгурия може да се употреби като строителен материал, тя ще разполага с три опции. По същество, първо, за целите на реализирането на проекти от обществено значение инертният материал от камък можело да бъде предоставен безплатно на местни и регионални единици на самоуправление, които трябвало преди това да бъдат приканени да посочат дали имат интерес към него. Второ, ако за първата опция нямало интерес или пък интересът не бил достатъчен за всичкия материал, последният можело да се предостави срещу заплащане на местни и регионални единици на самоуправление или на юридически лица, притежавани или учредени от хърватската държава, за реализирането на търговски проекти или проекти, които не са от обществен интерес, без провеждане на публична тръжна процедура. Трето, инертният материал от камък можело да се продаде чрез провеждане на публична тръжна процедура. Република Хърватия отбелязва също, че може да се наложи разглежданата сгурия да се преработи, преди да се използва в строителството, а това, при първите две опции, щяло да наложи започване на нова процедура за възлагане на обществена поръчка, чиято продължителност при обжалване можело да се удължи. Освен това предвидимата продължителност във времето на преработването на разглежданата сгурия щяло да зависи от различни фактори и дори след това преработване Република Хърватия можело да разполага с разглежданата сгурия според трите опции, а това щяло да наложи преминаване през допълнителни етапи в процедурата.

21 Ако съгласно заключението в експертния доклад разглежданата депонирана сгурия не може да се употреби като строителен материал, Република Хърватия посочва, че ще следва Zakon o gospodarenju otpadom (Закон за управление на отпадъците) от 15 юли 2021 г. (Narodne novine, бр. 84/2021, наричан по-нататък „Законът за управление на отпадъците“). В този случай хърватските органи щели да предадат разглежданата сгурия за третиране на оправомощено лице или да я изпратят извън Хърватия в съответствие с Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци (ОВ L 190, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172).

22 В двете хипотези, посочени в точки 20 и 21 от настоящото решение, хърватските органи трябвало, най-напред, да проведат процедура за възлагане на обществена поръчка, а след това да осигурят възстановяването на площадката Биляне Донье в съответствие със Закона за управление на отпадъците.

23 Република Хърватия уточнява също, че ще включи площадката Биляне Донье в плана за управление на отпадъците до края на 2021 г.

24 Комисията счита, че държавата членка не е взела необходимите мерки за изпълнение на решение Комисия/Хърватия, поради което на 23 май 2023 г. предявява настоящия иск.

25 С решение на председателя на Съда от 4 март 2024 г., производството по настоящото дело е спряно до постановяване на предстоящото решение по дело C-147/23. След постановяването на решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения) (C-147/23, EU:C:2024:346), в същия ден председателят на Съда разпорежда производството по настоящото дело да се възобнови.

По иска

По неизпълнението на задължения

Доводи на страните

26 Искът на Комисията почива на три твърдения за нарушения — съответно на член 5, параграф 1, член 13 и член 15, параграф 1 от Директива 2008/98.

27 С първото си твърдение за нарушение Комисията упреква Република Хърватия, че не е взела необходимите мерки за изпълнение на решение Комисия/Хърватия, за да преустанови нарушението на член 5, параграф 1 от Директива 2008/98, тъй като държавата членка не е констатирала, че инертният материал от камък, депониран на площадката Биляне Донье, е отпадък.

28 Комисията твърди, че въпреки постановяването на това решение подходът на държавата членка спрямо разглежданата сгурия по същество е останал същият като подхода ѝ преди постановяването. От становището на Република Хърватия, представено в досъдебната процедура — отбелязано в точки 19—23 от настоящото решение — всъщност било видно, че хърватските органи са продължили да проучват дали е възможно сгурията да се употреби в строителството, а това показвало, че сгурията продължава да се третира като страничен продукт, на който трябва да се осигури по-нататъшна употреба, а не като отпадък.

29 Що се отнася до изложените от Република Хърватия съображения в хода на досъдебната процедура относно възможните бъдещи начини на употреба на разглежданата сгурия, депонирана на площадката Биляне Донье, Комисията отбелязва, че държавата членка е предвиждала единствено употребата на сгурията като строителен материал.

30 Освен това с факта, че в своя отговор на официалното уведомително писмо Република Хърватия описвала — ако употребата на сгурията в строителството се окажела невъзможна — допълнителните мерки, които налага нейното законодателство в областта на управлението на отпадъците, в това число включването на площадката Биляне Донье в плана за управление на отпадъците, изобщо не се оборвала несигурността на употребата на разглежданата сгурия в строителството. Твърдението, че тази сгурия може да е отпадък, всъщност било просто спекулация, която е недостатъчна, за да се преустанови нарушението на член 5, параграф 1 от Директива 2008/98, установено в решение

Комисия/Хърватия. Аналогично, оповестяването от държавата членка на някои подготвителни работи, като например изменения на плана за управление на отпадъците, не можело да бъде достатъчно за тази цел.

31 Въз основа на това Комисията заключава, че нарушението на член 5, параграф 1 от Директива 2008/98 продължава.

32 С второто си твърдение за нарушение Комисията упреква Република Хърватия, че не е взела необходимите мерки за изпълнение на решение Комисия/Хърватия, за да преустанови нарушението на член 13 от тази директива, установено от Съда в посоченото решение, тъй като държавата членка не е взела необходимите мерки, за да гарантира, че управлението на отпадъците, депонирани на площадката Биляне Донье, се извършва, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда.

33 Според Комисията е безспорно, че тези отпадъци все още са депонирани неправомерно на същото място и по същия начин. Следователно Република Хърватия не осигурила правилното обезвреждане на отпадъците, депонирани на площадката Биляне Донье, към референтната дата, към която се преценява дали неизпълнението на задължения продължава, а именно 23 ноември 2021 г.

34 Тази институция добавя, че и от мерките, взети от държавата членка след посочената дата, не може да заключи, че са взети ефикасни мерки за обезвреждане на отпадъците в съответствие с Директива 2008/98.

35 Въз основа на това Комисията заключава, че нарушението на член 13 от Директива 2008/98 продължава.

36 С третото си твърдение за нарушение Комисията упреква Република Хърватия, че не е взела необходимите мерки за изпълнение на решение Комисия/Хърватия, за да преустанови нарушението на член 15, параграф 1 от Директива 2008/98, установено от Съда в посоченото решение, тъй като държавата членка не е взела необходимите мерки, за да гарантира, че притежателят на отпадъците, депонирани на площадката Биляне Донье, ги третира самостоятелно или поверява третирането им на търговец, организация или предприятие, извършващи дейности по третиране на отпадъци, или пък на частна или обществена организация за събиране на отпадъци.

37 В това отношение Комисията припомня, че съгласно съдебната практика относно член 8 от Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година за отпадъците (ОВ L 194, 1975 г., стр. 39), която предшества Директива 2008/98, държавите членки са длъжни да осигурят санирането на незаконните депа.

38 Към референтната дата, към която се преценява дали неизпълнението на задължения продължава, а именно 23 ноември 2021 г., разглежданата сгурия продължавала да бъде неправомерно депонирана на площадката Биляне Донье и не била третирана, тъй като Република Хърватия не взела необходимите мерки, за да осигури изпълнението на задълженията си по член 15, параграф 1 от Директива 2008/98.

39 Поради това Комисията счита, че нарушението на член 15, параграф 1 от Директива 2008/98 продължава.

40 Република Хърватия иска от Съда да отхвърли иска като неоснователен.

41 На първо място, що се отнася до твърдението за нарушение на член 5, параграф 1 от Директива 2008/98, държавата членка твърди, че в хода на производството пред Съда по делото, по което е постановено решение Комисия/Хърватия, е било установено, че разглежданата сгурия представлява минерални суровини, принадлежащи на Република Хърватия, и че поради това националните органи е трябвало да се съобразят със Zakon o upravljanju državnom imovinom (Закон за управление на държавното имущество) от 25 май 2018 г. (Narodne novine, бр. 52/18), и по-специално с член 9 от него. Съгласно този член — в който се предвиждало рационално, прозрачно и публично управление на държавното имущество с цел устойчиво развитие на Република Хърватия, и по-специално извършване на всички действия, свързани с държавното имущество, с грижата на добър стопанин и при спазване на принципите на управление на държавното имущество — хърватските органи най-напред трябвало да констатират невъзможността разглежданата сгурия да се употреби в строителството, като най-благоприятен и най-бърз вариант за саниране на депото, находящо се в Биляне Донье.

42 Успоредно с това, за да се изпълни решение Комисия/Хърватия, Министерството на икономиката и устойчивото развитие (Хърватия) започнало процедура по вписване на депото в списък с проекти за саниране в съответствие със Закона за управление на отпадъците с цел готовност именно ако след подробен анализ на свойствата на разглежданата депонирана сгурия се окаже, че по-нататъшната ѝ употреба като строителен материал не е възможна. В тази случай било предвидено да се гарантира сигурното управление на разглежданата сгурия в съответствие със Закона за управление на отпадъците.

43 Република Хърватия уточнява, че предвид резултатите от няколко експертизи, установили ограничения за повторната употреба на разглежданата сгурия като строителен материал, и невъзможността сгурията да се използва за затваряне на неактивни открити рудници, органите ѝ заключили, че всички възможности за използване на разглежданата сгурия като страничен продукт са изчерпани и че поради това депото, находящо се в Биляне Донье, ще се санира в съответствие със Закона за управление на отпадъците. Държавата членка посочва, че въз основа на това е заключила, че разглежданата сгурия, депонирана на площадката Биляне Донье, представлява отпадък, а не страничен продукт, и че трябва да се третира като такъв, така че била изпълнила задълженията си по член 5, параграф 1 от Директива 2008/98.

44 На второ място, що се отнася до твърдението за нарушение на член 13 от тази директива, Република Хърватия твърди, че именно за да се защитят човешкото здраве и околната среда в съответствие с целта на разглежданите разпоредби от посочената директива, нейните органи предприемат действия, за да подсигурят предварителните условия за по-ефикасно саниране на депото, находящо се в Биляне Донье, така че да се гарантира повторната употреба на разглежданата сгурия в строителството. За тази цел трябвало да се извършат няколко експертизи, които, предвид ограничителните мерки и спирането на обществения живот в Хърватия поради пандемията от COVID-19, се забавили.

45 Република Хърватия съответно оспорва твърдението на Комисията, че не е взела никаква съществена мярка, за да изпълни решение Комисия/Хърватия. Органите на държавата членка не спрели да предприемат действия за намиране на най-доброто решение, за да се обезвреди разглежданата сгурия по начин, чрез който се спазват изискванията относно

здравето и околната среда. Отчитайки заключенията в доклад на Хърватския геоложки институт от юни 2018 г., съдържащ анализ на качеството на почвата, въздуха, подземните води и дъждовните води, събрани в битови контейнери в района на Биляне Донье и широката му околност — съгласно който, предвид анализираните потенциално токсични органични и неорганични параметри, положението било приемливо — хърватските органи решили да извършат други експертизи, посочени в точка 43 от настоящото решение, за да се осигурят повторната употреба на разглежданата сгурия и нейното ефективно обезвреждане. Предвид заключенията в тези други експертизи, обаче било решено въпросното депо да се санира в съответствие със Закона за управление на отпадъците.

46 В този контекст Република Хърватия посочва, че е бил определен подробен график за провеждането на дейностите по обезвреждане на въпросния отпадък на площадката Биляне Донье, които щели да бъдат реализирани в периода август 2023 г.—август 2025 г.

47 На трето място, що се отнася до твърдението за нарушение на член 15, параграф 1 от Директива 2008/98, Република Хърватия уточнява, че към момента на изтичане на срока, определен в официалното уведомително писмо, и към датата на предявяване на настоящия иск вече е била включила проекта за саниране на депото, находящо се в Биляне Донье, в плана за управление на отпадъците за периода 2017 г.—2022 г., който е изменен през януари 2022 г. Освен това в новия план за управление на отпадъците за периода 2023 г.—2028 г. държавата членка изготвила проект за саниране на депото и определила всички други етапи, които ще се задействат в периода от август 2023 г. до август 2025 г., за да се проведе успешно пълното саниране на депото.

48 В писмената си дуплика Република Хърватия освен това посочва по повод на същото твърдение за нарушение, че следваният от тези органи подход — изразяващ се в проверка на възможността за повторна употреба на разглежданата сгурия в съответствие с националното законодателство, уреждащо управлението на държавното имущество — е оправдан с оглед на йерархията на отпадъците, установена с Директива 2008/98, съгласно която подготовката за повторна употреба, рециклирането или всякакво друго оползотворяване се ползват с предимство пред обезвреждането на отпадъците.

Съображения на Съда

49 Съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС, ако Комисията счете, че съответната държава членка не е взела необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда, тя може да го сезира, след като предостави възможност на държавата членка да изложи своите съображения, посочвайки размера на еднократно платимата сума или на периодичната имуществена санкция, която държавата членка трябва да заплати и която според Комисията е съобразена с обстоятелствата.

50 В това отношение референтната дата, към която се преценява дали е налице такова неизпълнение на задълженията по член 260, параграф 2 ДФЕС, е датата на изтичане на срока, определен в официалното уведомително писмо, изпратено въз основа на тази разпоредба (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 56 и цитираната съдебна практика).

51 В разглеждания случай, тъй като Комисията изпраща официалното уведомително писмо на 23 септември 2021 г., посочената в предходната точка от настоящото решение референтна дата, към която се преценява дали е налице неизпълнение на задължения, е датата на изтичане на определения в това писмо срок, а именно 23 ноември 2021 г.

52 Следва също да се припомни, че диспозитивът на решение за установяване на неизпълнение на задължения, в който е описано установеното от Съда неизпълнение на задължения, има особено значение за определянето на мерките, които съответната държава членка е длъжна да вземе, за да изпълни изцяло решението. Диспозитивът на решението трябва да се тълкува в светлината на мотивите на същото решение (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 58 и цитираната съдебна практика).

– *По твърдението за нарушение на член 5, параграф 1 от Директива 2008/98*

53 Съгласно член 5, параграф 1 от Директива 2008/98 вещество или предмет, получени от производствен процес, чиято основна цел не е производството на това вещество или този предмет, може да се счита не за „отпадък“ по смисъла на член 3, точка 1 от тази директива, а за „страничен продукт“ само ако са изпълнени кумулативните условия по член 5, параграф 1, букви а)—г). Сред тях е условието по буква а) „по-нататъшната употреба на веществото или предмета [да] е ясно определена“.

54 Съдът постановява в точка 1, първа алинея от диспозитива на решение Комисия/Хърватия, че Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 5, параграф 1 от Директива 2008/98, тъй като не е констатирала, че инертният материал от камък, депониран на площадката Биляне Донье, е отпадък, а не страничен продукт, и че трябва да се управлява като отпадък.

55 Същата точка 1, първа алинея от диспозитива на решение Комисия/Хърватия почива на направената в точки 37, 38, 42 и 43 от това решение констатация, че разглежданата сгурия не може да се счита за „страничен продукт“ по смисъла на член 5, параграф 1 от Директива 2008/98, а представлява „отпадък“ по смисъла на член 3, точка 1 от тази директива, тъй като по-нататъшната ѝ употреба от нейния притежател е несигурна и е предвидима само повече или по-малко дългосрочно.

56 В разглеждания случай както от отговора на Република Хърватия от 23 ноември 2021 г. на официалното уведомително писмо — която дата съвпада с датата на изтичането на срока, определен в това писмо — така и от писмената ѝ защита е видно, че към датата на изтичането на определения в това писмо срок е в ход анализ, за да се определи възможната употреба на разглежданата сгурия като строителен материал, и че заключенията на експерта, на когото е възложено извършването на анализа, се очаква да постъпят до 21 март 2022 г. В този отговор държавата членка най-напред уточнява, че изпълнението на решение Комисия/Хърватия зависи от заключенията в експертизата относно свойствата на разглежданата сгурия. След това тя посочва различните опции, с които би разполагала, ако експертизата заключи, че сгурията може да се използва като строителен материал, и накрая посочва, че ако според експертизата такава повторна употреба не е възможна, управлението на сгурията ще се гарантира по сигурен начин в съответствие със Закона за управление на отпадъците.

57 Следователно към референтната дата, към която се преценява дали разглежданото неизпълнение на задължения продължава, а именно 23 ноември 2021 г., Република Хърватия все още не е констатирала, че разглежданата сгурия представлява „отпадък“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2008/98 и че трябва да се управлява като отпадък, а е продължавала да обмисля възможността за по-нататъшна употреба на тази сгурия, без обаче да е можела да посочи някаква сигурна употреба.

58 Тази констатация не може да се обори, първо, с твърдението на държавата членка, че е трябвало да се съобрази със Закона за управление на държавното имущества, посочен в точка 41 от настоящото решение, съгласно който държавното имущество се управлява с грижата на добър стопанин. Всъщност съгласно трайно установената съдебна практика държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или положения от вътрешния си правов ред, за да оправдае неизпълнението на задълженията, произтичащи от правото на Съюза (решение от 20 юни 2024 г., Комисия/България (Опазване на специални защитени зони), C-85/22, EU:C:2024:535, т. 74 и цитираната съдебна практика).

59 Второ, взетите или предвидени мерки, на които Република Хърватия се позовава, за да докаже, че е изпълнила решение Комисия/Хърватия в частта му, в която се констатира, че разглежданата сгурия, депонирана на площадката Биляне Донье, е отпадък, а не страничен продукт, са последващи спрямо датата на изтичането на срока, определен в официалното уведомително писмо, а именно 23 ноември 2021 г., поради което са ирелевантни за целите на преценката дали разглежданото неизпълнение на задължения продължава. Всъщност, по-специално, решението на хърватското правителство за изменение на плана за управление на отпадъците за периода 2017 г.—2022 г., с което находящото се в Биляне Донье депо е включено в списъка с проекти за саниране, решението на хърватското правителство за санирането на това депо и решението на Министерството на икономиката и устойчивото развитие, с което се разпорежда санирането на площадката, са приети съответно на 30 декември 2021 г., 24 август 2023 г. и 30 август 2023 г., тоест след референтната дата, към която се преценява дали разглежданото неизпълнение на задължения продължава.

60 Трето, доводът на Република Хърватия, че подходът ѝ, изразяващ се в проверка на възможността за повторна употреба на разглежданата сгурия, е оправдан, предвид установената с Директива 2008/98 йерархия на отпадъците, също не може да се приеме. Всъщност този довод е равносилен на заобикаляне на задължението на държавите членки по член 260, параграф 1 ДФЕС да вземат необходимите мерки за изпълнение на решение на Съда, с което се установява неизпълнение на задължения.

61 При това положение твърдението на Комисията за нарушение на член 5, параграф 1 от Директива 2008/98 трябва да бъде уважено.

– По твърдението за нарушение на член 13 от Директива 2008/98

62 Съгласно член 13 от Директива 2008/98 „[д]ържавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че управлението на отпадъците се извършва, без да се застрашава човешкото здраве, без да се вреди на околната среда“.

63 Съдът постановява в точка 1, втора алинея от диспозитива на решение Комисия/Хърватия, че Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 13 от Директива 2008/98, тъй като не е взела всички необходими мерки, за да гарантира, че управлението на отпадъците, депонирани на площадката Биляне Донье, се извършва, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда.

64 В това отношение съгласно точки 59 и 60 от решение Комисия/Хърватия компетентните хърватски органи не са взели необходимите мерки, за да гарантират обезвреждането на тези отпадъци, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда, в продължение на почти седем години, а това е „значителен период от време“.

65 За да стигне до този извод в точки 55 и 56 от решение Комисия/Хърватия, Съдът припомня практиката си, от която следва, че значителното влошаване на състоянието на околната среда през продължителен период без намеса на компетентните органи е присъщо за наличието на отпадъци в депо, каквото и да е естеството им. Когато такова значително влошаване на състоянието на околната среда продължава през продължителен период без намеса на компетентните органи, то може да показва, че съответната държава членка е надхвърлила свободата на преценка, която ѝ предоставя член 13 от Директива 2008/98.

66 В отговора на Република Хърватия от 23 ноември 2021 г. на официалното уведомително писмо и в своята писмена защита държавата членка впрочем не оспорва, че разглежданата сгурия продължава да е депонирана на площадката Биляне Донье към датата на изтичането на срока, определен в официалното уведомително писмо, а именно 23 ноември 2021 г., и че санирането на това депо все още не е започнало.

67 Тази констатация не може да се обори с твърденията на Република Хърватия.

68 Първо, не може да се приеме доводът на държавата членка, че именно за да се защитят човешкото здраве и околната среда в съответствие с целта на релевантните разпоредби от Директива 2008/98, хърватските органи предприемат действия, за да подсигурят предварителните условия за по-ефикасно санирane на депото, находящо се в Биляне Донье, така че да се гарантира повторната употреба на разглежданата сгурия в строителството. Всъщност, предвид съдебната практика, изложена в точка 65 от настоящото решение, този довод подкрепя твърдението на Комисията за нарушение на член 13 от тази директива, а не го оборва.

69 Второ, според направените от Република Хърватия уточнения в писмената ѝ защита, заключенията от експертизата, показала невъзможността разглежданата сгурия, депонирана на площадката Биляне Донье, да се използва като строителен материал, са представени на 5 юли 2022 г. От писмените изявления на държавата членка също така следва, че едва след представянето на заключенията от експертизата тя стига до извода, че въпросното депо ще се санира, тъй като всички възможности за повторната употреба на разглежданата сгурия са изчерпани. Следователно както заключенията от посочената експертиза, така и, a fortiori, взетите или планираните мерки след изчерпването на всички тези възможности за повторната употреба на разглежданата сгурия, се явяват последващи спрямо датата на изтичането на срока, определен в официално уведомително писмо, а именно 23 ноември 2021 г. Поради това те са ирелевантни за целите на преценката дали разглежданото неизпълнение на задължения продължава.

70 Освен това, що се отнася до доклада на Хърватския геоложки институт от юни 2018 г., посочен в точка 45 от настоящото решение — съгласно който, предвид анализираните потенциално токсични органични и неорганични параметри, разглежданото положение било приемливо — достатъчно е да се констатира, че той в най-добрия случай представлява подготвителна мярка, за да се провери дали разглежданата сгурия може да бъде употребена в строителството като страничен продукт. Следователно сам по себе си той е недостатъчен, за да се осигури спазването на член 13 от Директива 2008/98.

71 При това положение твърдението на Комисията за нарушение на член 13 от Директива 2008/98 трябва да бъде уважено.

– *По твърдението за нарушение на член 15, параграф 1 от Директива 2008/98*

72 Съгласно член 15, параграф 1 от Директива 2008/98 „[д]ържавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки първоначален причинител на отпадъци или друг притежател извършва самостоятелно третирането на отпадъците или поверява третирането на търговец, организация или предприятие, извършващи дейности по третиране на отпадъци, или третирането се организира от частна или обществена организация за събиране на отпадъци“.

73 Съдът постановява в точка 1, трета алинея от диспозитива на решение Комисия/Хърватия, че Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 15, параграф 1 от Директива 2008/98, тъй като не е взела необходимите мерки, за да гарантира, че притежателят на отпадъците, депонирани на площадката Биляне Донье, ги третира самостоятелно или поверява третирането им на търговец, организация или предприятие, извършващи дейности по третиране на отпадъци, или пък на частна или обществена организация за събиране на отпадъци.

74 В това отношение от точки 68 и 69 от решение Комисия/Хърватия следва, че положението, при което разглежданата сгурия, представляваща „отпадък“ по смисъла на член 3, точка 1 от Директива 2008/98, от своето депониране на площадката Биляне Донье през май 2010 г. до изтичането на срока, определен в мотивираното становище на Комисията от 18 ноември 2016 г., не е била третирана така, че да се намали отрицателното ѝ въздействие върху околната среда, е могло да се създаде само поради липсата на вземане и изпълнение от Република Хърватия на задължителни мерки, с които първоначалният причинител или притежателят на посочения отпадък да бъде накаран сам да извърши третирането му или за целите на това третиране да се обърне към някое от другите лица, посочени в член 15, параграф 1 от Директива 2008/98.

75 Освен това в точка 70 от решение Комисия/Хърватия Съдът припомня съдебната практика, съгласно която, от една страна, общините са длъжни да спазват правилата, предвидени в член 15, параграф 1 от Директива 2008/98, и могат да бъдат задължавани било самите те да третират отпадъците от намиращите се на тяхна територия депа, било да направят това чрез търговец, организация или предприятие, извършващи дейности по третиране на отпадъци, или пък чрез частна или обществена организация за събиране на отпадъци, и от друга страна, съответната държава членка е длъжна да вземе необходимите мерки, за да осигури спазването от общините на задълженията им.

76 В разглеждания случай, както следва от точка 66 от настоящото решение, е безспорно, че разглежданата сгурия продължава да е депонирана на площадката Биляне Донье към референтната дата, към която се преценява дали разглежданото неизпълнение на задължения продължава, а именно 23 ноември 2021 г., и че към датата на приключването на писмената фаза на производството пред Съда работите по саниране на депото се намират едва на подготвителен етап. От това се налага изводът, че фактическата обстановка, накарала Съда да установи нарушение на член 15, параграф 1 от Директива 2008/98, е продължила да съществува до 23 ноември 2021 г.

77 Тъй като доводите, които Република Хърватия излага, за да обори твърдението на Комисията за нарушение на член 15, параграф 1 от Директива 2008/98, се припокриват с изтъкнатите по повод на твърдението за нарушение на член 13 от тази директива, те трябва да се отхвърлят поради същите причини като изложените в точки 69 и 70 от настоящото решение.

78 При това положение твърдението на Комисията за нарушение на член 15, параграф 1 от Директива 2008/98 трябва да бъде уважено.

79 С оглед на гореизложените съображения трябва да се констатира, че Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС, тъй като не е взела всички необходими мерки за изпълнението на решение Комисия/Хърватия.

По паричните наказания

Доводи на страните

80 Комисията счита, че Република Хърватия не е взела необходимите мерки за изпълнението на решение Комисия/Хърватия, поради което на основание член 260, параграф 2 ДФЕС предлага на държавата членка да се наложи както еднократно платима сума, така и дневна периодична имуществена санкция.

81 За фиксирането на размерите на тези парични наказания Комисията се позовава на Съобщението от 2023 г. Тази институция по-специално посочва, че определянето на посочените наказания трябва да почива на основните критерии, а именно тежестта на нарушението, неговата продължителност и необходимостта да се осигури възпиращото действие на наказанието, за да не се допуснат повторни извършвания.

82 Първо, що се отнася до тежестта на нарушението, Комисията предлага коефициентът за тежест да се фиксира на 6 по скàла от 1 до 20, предвид, от една страна, значимостта на нарушените норми от правото на Съюза и от друга страна, последиците от нарушението за общи или конкретни интереси.

83 От една страна, що се отнася до значимостта на нарушените в случая норми от правото на Съюза, Комисията припомня, че Директива 2008/98 се стреми да защити околната среда и човешкото здраве чрез подходящи техники за управление, оползотворяване и рециклиране на отпадъците, за да се намали натискът върху ресурсите и да се подобри тяхната употреба. В това отношение, първо, в член 5, параграф 1 от тази директива се посочват условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да може вещество или предмет, получени от производствен процес, чиято основна цел не е производството на това вещество или този

предмет, да се счита не за отпадък, а за страничен продукт. Второ, в член 13 от посочената директива се въвежда позитивно задължение за държавите членки, а именно да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че управлението на отпадъците се извършва, без да се застрашава човешкото здраве, без да се вреди на околната среда, без се създава риск за водата, въздуха, почвата, растенията или животните и без да се въздейства отрицателно върху природната среда. Трето, член 15, параграф 1 от същата директива задължава държавите членки да гарантират, че първоначалните причинители на отпадъци или притежателите на отпадъци ги третират самостоятелно или поверяват третирането им на търговец, организация или предприятие, извършващи дейности по третиране на отпадъци, или пък на частна или обществена организация за събиране на отпадъци.

84 От друга страна, що се отнася до последиците от разглежданото нарушение за общи или конкретни интереси, Комисията изтъква тежестта на разглежданото нарушение, тъй като Република Хърватия не е изпълнила редица произтичащи от Директива 2008/98 основни задължения, чието съблюдаване е предварително условие за недопускането на екологични щети и застрашаване на човешкото здраве, както и за постигането на целите на политиката на кръговата икономика.

85 Според Комисията решение Комисия/Хърватия се вписва в рамките на постоянната съдебна практика относно основните задължения, предвидени в Директива 2008/98, и това трябвало да се отчете като отегчаващо обстоятелство при преценката на тежестта на нарушението.

86 Комисията освен това уточнява, че разглежданото депо се намира в село Биляне Донье, което административно е прикрепено към град Бенковац, наброяващ около две хиляди жители, и където около 140 000 тона остатъци от преработване на феромanганова и силико-манганова шлака са депонирани непосредствено върху почвата от 2010 г. нататък на по-малко от 50 метра от жилищни постройки. Тъй като с това съдебно решение се установявало, че при депонирането на въпросните отпадъци не се съблюдава задължението депонирането на отпадъците да се осигури, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда, неизпълнението на посоченото решение можело да причини тежка и непоправима вреда на човешкото здраве и околната среда. Позовавайки се на практиката на Съда, Комисията посочва също, че натрупването на отпадъци дори още преди да станат опасни за здравето, предвид по-специално ограничения капацитет на съответните региони или площадки да ги приемат, представлява опасност за околната среда, поради което неизпълнението на посоченото решение правело последиците от критикуваното поведение още по-тежки. Освен това наличието на незаконно депо можело да причини също икономически и други вреди на физически лица и икономически оператори.

87 Комисията счита, че макар в разглеждания случай да става въпрос за особен случай на лошо прилагане на Директива 2008/98, трябва да се държи сметка за факта, че нарушенията на тази директива и съответно пораждaните от тях отрицателни последици траят през дълъг период.

88 Трябвало освен това да се вземе предвид естеството на нарушението, и по-специално фактът, че Република Хърватия, вместо да се съобрази със задълженията, произтичащи от Директива 2008/98, както се изисква в решение Комисия/Хърватия, продължила да прилага неправилно правото на Съюза дори четири години след постановяването на това решение и над десет години след депонирането на въпросните отпадъци.

89 Второ, що се отнася до продължителността на нарушението, Комисията посочва, че съгласно точка 3.3 от Съобщението от 2023 г. коефициентът за продължителност се изразява под формата на множител между 1 и 3, и се изчислява при ставка от 0,10 на месец, считано от датата на първото решение на Съда, с което се установява неизпълнението на задължения. В разглеждания случай били изминали 45 месеца между 2 май 2019 г., датата на постановяването на решение Комисия/Хърватия, и 15 февруари 2023 г., датата, на която тя решила да се обърне към Съда. Поради това Комисията предлага коефициентът за продължителност на разглежданото нарушение да се фиксира на 3.

90 Трето, що се отнася до необходимостта да се осигури възпиращото действие на наказанието при отчитане на платежоспособността на съответната държава членка, Комисията уточнява, че съгласно точка 3.4 от Съобщението от 2023 г. това възпиращо действие намира отражение във фактора „n“, който за Република Хърватия е фиксиран на 0,14.

91 Поради това, от една страна, за изчисляването на еднократно платимата сума Комисията предлага дневната сума да възлезе на 840 евро — получена чрез умножаване на фиксираната сума за еднократно платимата сума, определена на 1 000 евро в точка 2 от приложение I към Съобщението от 2023 г., по коефициента за тежест 6 и фактора „n“ от 0,14. Съгласно точка 4.2.1 от това съобщение тази еднократно платима дневна сума трябва да се умножи по броя на дните, през които е продължило неизпълнението на задължения. Комисията посочва, че заплащането на така получената еднократно платима сума трябва да се наложи при условие сумата да надхвърли 392 000 евро, а именно размера на минималната еднократно платима сума, определена за Република Хърватия в точка 5 от посоченото приложение I.

92 От друга страна, Комисията предлага размерът на периодичната имуществена санкция да се фиксира на 7 560 евро на ден, която сума се получава чрез умножаване на фиксираната сума за периодичната имуществена санкция, определена в точка 1 от приложение I от Съобщението от 2023 г. и възлизаща на 3 000 евро на ден, по коефициента за тежест 6, по коефициента за продължителност 3 и по фактора „n“ от 0,14.

93 Република Хърватия оспорва метода за изчисляване на еднократно платимата сума, предложен от Комисията, и иска от Съда, ако реши да наложи обща еднократно платима сума, да вземе за отправна точка за изчисляването ѝ не датата на постановяването на решение Комисия/Хърватия, а по-късна дата, отчитайки определен разумен срок за изпълнението на това решение. При всички положения трябвало да се определи размер на еднократно платимата сума, който е значително по-малък от предложения.

94 Първо, що се отнася до коефициента за тежест на разглежданото нарушение, според Република Хърватия той е трябвало да се фиксира на значително по-ниско равнище от предлагания коефициент за тежест 6.

95 Държавата членка твърди, че отчитайки целите на екологичната политика на Европейския съюз, тя непрекъснато препоръчва подходи с най-добро цялостно отражение върху околната среда в съответствие с целите на Директива 2008/98, и че е транспонирала тази директива изцяло в националната си правна уредба.

96 Що се отнася по-специално до последиците от неизпълнението на решение Комисия/Хърватия за общи или конкретни интереси, Република Хърватия твърди, че извършените анализи на площадката Биляне Донье не са разкрили пряка опасност за

човешкия живот и човешкото здраве, нито пък за околната среда вътре на мястото, където е депонирана разглежданата сгурия, и в близост до него, и добавя, че твърденията на Комисията, свързани с риска от причиняване на икономически и други вреди на физически лица и икономически оператори, са общи и не са подкрепени с доказателства.

97 Република Хърватия освен това иска от Съда да отчете факта, че разглежданото нарушение засяга само депото за отпадъци Биляне Донье, че решение Комисия/Хърватия е първото и единствено решение, постановено от Съда срещу Република Хърватия за неизпълнение на задълженията, които произтичат за нея от правото на Съюза, и че това е първото производство, образувано срещу държавата членка по член 260, параграф 2 ДФЕС.

98 Второ, що се отнася до коефициента за продължителност на разглежданото нарушение, според Република Хърватия той трябва да се фиксира на по-ниско равнище.

99 Държавата членка сочи непредвидими обстоятелства, настъпили в момента на създаването на необходимите условия за обезвреждането на отпадъците на площадката Биляне Донье и за изпълнението на решение Комисия/Хърватия. От една страна, поради ограничителните мерки, взети в периода между 2020 г. и 2022 г. във връзка с пандемията от COVID-19, било невъзможно планираните дейности да се проведат в предвидените срокове. От друга страна, държавата членка посочва, че на територията ѝ е имало няколко разрушителни земетресения през март и декември 2020 г. и че Министерството на териториалното устройство, строителството и държавното имущество (Хърватия), което е било натоварено с провеждането на проучвателните дейности, свързани с възможната повторна употреба на разглежданата сгурия, е трябвало бързо да пренасочи по-голямата част от своя капацитет към приоритетни възстановителни и жилищни програми, а това усложнило извършването на дейностите по изпълнение на решение Комисия/Хърватия.

100 Република Хърватия освен това счита за уместно да се вземе предвид, че през цялата продължителност на нарушението нейните органи са били на разположение на службите на Комисията, за да предоставят всичката информация, свързана с изпълнението на решение Комисия/Хърватия, и съответно са действали добросъвестно и при пълно съблюдаване на принципа на лоялно сътрудничество.

101 Трето, що се отнася до нейната платежоспособност, Република Хърватия твърди, че посочените в точка 99 от настоящото решение изключителни обстоятелства са имали отрицателно отражение върху нейните икономически показатели, и по-специално върху ръста на нейния БВП. Освен това равнището на инфлацията, наблюдавано в държавата членка, значително нараснало от края на 2021 г. нататък.

102 Що се отнася до искането за налагане на периодична имуществена санкция, Република Хърватия твърди, че е взела всички необходими мерки за изпълнението на решение Комисия/Хърватия. Тя всъщност недвусмислено потвърдила — най-късно с приемането на плана за управление на отпадъците за периода 2023 г.—2028 г. и на решението на хърватското правителство за саниране на депото на площадката Биляне Донье от 24 август 2023 г. — намерението си да пристъпи към саниране на това депо. Държавата членка добавя, че е приложила към своята писмена защита мерките, които ще продължи да прилага до окончателното обезвреждане на въпросните отпадъци.

103 Поради това според Република Хърватия в разглеждания случай определянето на периодична имуществена санкция не е необходимо. При условията на евентуалност, ако Съдът реши да наложи периодична имуществена санкция, държавата членка иска от него да я фиксира в значително по-малък размер от предложения от Комисията.

104 Що се отнася по-специално до периодичността на същата санкция, Република Хърватия иска от Съда да фиксира периодична имуществена санкция, изчислена за шестмесечни периоди, намалявайки общия размер за всеки от тези периоди в зависимост от постигнатия напредък в провеждането на санирането на депото.

Съображения на Съда

105 В самото начало следва да се припомни, че целта на предвиденото в член 260, параграф 2 ДФЕС производство е да се подтикне неизправна държава членка да изпълни съдебно решение за установяване на неизпълнение на задължения, и съответно да се осигури ефективното прилагане на правото на Съюза, а също че и с двете предвидени в тази разпоредба мерки, а именно периодичната имуществена санкция и еднократно платимата сума, се преследва същата тази цел (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 96 и цитираната съдебна практика).

106 Според постоянната съдебна практика прилагането на периодична имуществена санкция и на еднократно платима сума зависи от годността на всяка от тях да постигне преследваната цел според обстоятелствата в конкретния случай, и при това положение не е изключено да се прибегне до предвидените два вида наказания (решение от 17 септември 2015 г., Комисия/Италия, C-367/14, EU:C:2015:611, т. 114 и цитираната съдебна практика).

107 Докато налагането на периодична имуществена санкция изглежда особено подходящо за насърчаване на държавата членка да преустанови в най-кратък срок неизпълнение на задължения, което при липса на подобна мярка би продължило, налагането на еднократно платима сума почива повече на преценката на последиците за частните и обществените интереси от неизпълнението на задълженията на съответната държава членка, особено когато неизпълнението е продължило през дълъг период след решението, с което първоначално е констатирано (решение от 17 септември 2015 г., Комисия/Италия, C-367/14, EU:C:2015:611, т. 115 и цитираната съдебна практика).

108 Ето защо при упражняването на даденото му право на преценка в разглежданата област Съдът е оправомощен да наложи кумулативно периодична имуществена санкция и еднократно платима сума (решение от 17 септември 2015 г., Комисия/Италия, C-367/14, EU:C:2015:611, т. 116 и цитираната съдебна практика).

109 Съдът е длъжен по всяко дело и в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от изискваната според него степен на убеждаване и възпиране да определи подходящите парични наказания, по-специално за да предотврати повторното извършване на аналогични нарушения на правото на Съюза (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 97 и цитираната съдебна практика).

110 Следователно предложенията на Комисията не могат да обвързват Съда и са само полезна референтна основа. Аналогично, насоки като съдържащите се в съобщенията на Комисията не обвързват Съда, но допринасят за гарантиране на прозрачността, предвидимостта и правната сигурност в дейността на тази институция (решение от 12 март 2020 г., Комисия/Италия (Неправомерни помощи за хотелиерския сектор в Сардиния), C-576/18, EU:C:2020:202, т. 136 и цитираната съдебна практика).

– *По еднократно платимата сума*

111 Съгласно практиката на Съда осъждането да се плати еднократна сума, и определянето на нейния евентуален размер трябва във всеки конкретен случай да бъдат функция от всички релевантни обстоятелства, свързани както с характеристиките на установеното неизпълнение на задължения, така и със самото поведение на държавата членка, засегната от образуваното производство по член 260 ДФЕС. В това отношение този член предоставя на Съда широко право на преценка, за да реши дали да бъде наложено такова наказание, и съответно да определи неговия размер (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 98 и цитираната съдебна практика).

112 В разглеждания случай, с оглед на правните и фактическите обстоятелства, довели до установеното неизпълнение на задължения, Съдът счита, че ефективната превенция на бъдещото повторно извършване на аналогични нарушения на правото на Съюза може да изисква приемането на възпираща мярка, каквато е определянето на еднократно платима сума.

113 В това отношение трябва по-специално да се има предвид, че Република Хърватия не постига значителен напредък нито по време на досъдебната процедура, нито впрочем по време на производството пред Съда, за да осигури пълното изпълнение на решение Комисия/Хърватия, и че както следва от точка 59 от настоящото решение, едва след предявяването на настоящия иск хърватското правителство взема решението да пристъпи към саниране на депото за отпадъци Биляне Донье. Освен това държавата членка не оспорва, че към датата на приключването на писмената фаза на производството пред Съда въпросните отпадъци все още са депонирани по същия начин и на същата площадка и че към тази дата работите по санирането са едва на подготвителен етап.

114 При това положение при упражняването на своето право на преценка Съдът трябва да определи размера на еднократно платимата сума по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерна спрямо установеното неизпълнение на задължения и спрямо платежоспособността на съответната държава членка. Сред релевантните фактори в това отношение по-специално са обстоятелства като тежестта на установеното нарушение, периодът, през който то продължава след постановяване на съдебното решение, с което е установено, и платежоспособността на съответната държава членка (решение от 28 септември 2023 г., Комисия/Обединено кралство (Фискално маркиране на газьол), C-692/20, EU:C:2023:707, т. 96).

115 На първо място, що се отнася до продължителността на неизпълнението на задължения, за което се отнася разглежданият иск, следва да се припомни, че тя трябва да се оцени предвид момента на преценяване на фактите от Съда, а не момента на сезирането му от Комисията (вж. в този смисъл решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин), C-261/18, EU:C:2019:955, т. 122).

116 В разглеждания случай, както следва от точка 113 от настоящото решение, критикуваното неизпълнение на задължения все още не е било преустановено към деня на разглеждането на фактите от Съда. Ето защо трябва да се приеме, че неизпълнението на задължения продължава от 2 май 2019 г., датата на постановяване на решение Комисия/Хърватия, тоест от почти шест години, а това е значителна продължителност (вж. по аналогия решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел), C-51/20, EU:C:2022:36, т. 106).

117 На второ място, що се отнася до тежестта на нарушението, следва да се припомни, че задължението отпадъците да бъдат обезвреждани, без да се застрашава здравето на човека и без да се вреди на околната среда, е част от самите цели на политиката на Съюза в областта на околната среда, както това следва от член 191 ДФЕС (решение от 16 юли 2015 г., Комисия/Италия, C-653/13, EU:C:2015:478, т. 36 и цитираната съдебна практика). Що се отнася по-специално до членове 5, 13 и 15 от Директива 2008/98, в тях се предвиждат, както отбелязва Комисията в писмените си изявления, основни задължения, за да се постигне целта на тази директива, а именно да се осигури защитата на околната среда и човешкото здраве, по-специално чрез предотвратяване или намаляване на вредните последици от образуването и управлението на отпадъците.

118 От практиката на Съда освен това следва, че влошаването на състоянието на околната среда е присъщо за наличието на отпадъци в депото, независимо от естеството им — като е без значение, че отпадъците не са нито опасни, нито токсични — и че натрупването на отпадъците още преди да станат опасни за здравето, представлява опасност за околната среда (решение Комисия/Хърватия, т. 62 и цитираната съдебна практика). Съдът постановява също, че когато нарушение и по-специално, неизпълнение на решение на Съда могат да нанесат вреда на околната среда и да застрашат човешкото здраве, такова нарушение трябва да се счете за особено тежко (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 61).

119 Поради това в разглеждания случай установеното неизпълнение на задължения трябва да се счете за особено тежко.

120 Тежестта на това неизпълнение на задължения се увеличава поради факта, че решение Комисия/Хърватия се отнася за основни задължения, предвидени в Директива 2008/98, и че в неизпълнение на задълженията на държавите членки по член 260, параграф 1 ДФЕС, а именно да се вземат необходимите мерки за изпълнение на съответното решение на Съда, Република Хърватия поставя изпълнението на решение Комисия/Хърватия в зависимост от резултатите в заключенията от експертизата относно свойствата на разглежданата сгурия, пренебрегвайки заключенията в посоченото решение. Освен това като отегчаващо обстоятелство трябва да се отчетат фактът, че тази сгурия с тегло около 140 000 тона и общ обем над 76 000 m^3 все още е неправомерно депонирана от дълго време в село Биляне Донье, в близост до жилищни постройки, без значителна намеса на компетентните национални органи, както и фактът, че за разглежданата сгурия посочените от държавата членка експертизи са разкрили опасност от изхвърляне на вредни вещества, съдържание на опасни вещества и радиоактивност над разрешените равнища. Във връзка с тежестта на разглежданото неизпълнение на задължения трябва да се вземе предвид и фактът, че държавата членка не предвижда пълното съобразяване от нейна страна с изискванията от Директива 2008/98 да стане преди август 2025 г., а именно около дванадесет години след датата, на която произтичащите от тази директива задължения са станали приложими за нея вследст-

вие на присъединяването ѝ към Съюза, а това е особено дълъг период (вж. по аналогия решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 64 и цитираната съдебна практика).

121 Що се отнася до твърденията на Република Хърватия в подкрепа на искането ѝ за намаляване на коефициента за тежест на разглежданото нарушение, първо, фактът, че държавата членка транспонирала изцяло в правния си ред Директива 2008/98, не може да се отчете като смекчаващо обстоятелство, тъй като настоящото производство се отнася за липсата не на транспониране на тази директива, а на изпълнение на решение на Съда, с което се установява неизпълнение на задължения, произтичащи от посочената директива.

122 Второ, с оглед на рисковете, които, предвид съдебната практика, посочена в точки 117 и 118 от настоящото решение, разглежданото нарушение носи за разглежданите важни обществени интереси, свързани със защитата на околната среда и човешкото здраве, нито фактът, че анализите, с които хърватските органи са се снабдили, не показвали никаква пряка опасност за човешкия живот и човешкото здраве или за околната среда вътре в находящото се в Биляне Донье депо или в близост до него, нито пък фактът, че на физически лица и икономически оператори не била причинена никаква икономическа или друга вреда, могат до доведат до по-малко строго преценка на тежестта на разглежданото нарушение.

123 Трето, вярно е наистина, че разглежданото нарушение, свързано с неизпълнението на решение Комисия/Хърватия, засяга само депото за отпадъци Биляне Донье. Това обстоятелство обаче трябва да се претегли, предвид, от една страна, непостигането на никакъв значителен напредък от държавата членка при изпълнението на решението по отношение на тази площадка — от образуването на първото производство за неизпълнение на задължения пред Съда до датата на разглеждане на фактите от него. Следователно значимостта на вредата, която продължава да се причинява на човешкото здраве и на околната среда поради критикуваното неизпълнение на задължения, е равностойна на тази на вредата, причинена с първоначалното неизпълнение на задължения, установено в решение Комисия/Хърватия (вж. по аналогия решение от 2 декември 2014 г., Комисия/Гърция, C-378/13, EU:C:2014:2405, т. 56). От друга страна, от писмените изявления на Република Хърватия е видно, че въпреки постановяването на решение Комисия/Хърватия държавата членка продължава да игнорира факта, че разглежданата сгурия представлява отпадък, а не страничен продукт, пренебрегвайки дадената от Съда квалификация в посоченото решение.

124 Четвърто, макар да не може да се изключи възможността изтъкнатите от Република Хърватия обстоятелства, свързани с пандемията от COVID-19 и със земетресенията през март и декември 2020 г., посочени в точка 99 от настоящото решение, да са причинили някои забавяния при изпълнението на решение Комисия/Хърватия, това не променя факта, че вземането или предвиждането на мерки по време на тези събития и дори след това, чак до август 2023 г., е правено с цел да се провери възможността за повторна употреба на разглежданата сгурия, поради което установените в това решение неизпълнения на задължения са продължили. Ето защо посочените особени обстоятелства не могат да повлияят на преценката на тежестта на разглежданото нарушение.

125 Пето, трябва да се отбележи, предвид различните мерки, взети след постановяването на решение Комисия/Хърватия, че Република Хърватия е продължила да следва същото поведение като довелото до това решение, толерирайки дълго време депонирането на

много голямо количество от разглежданата сгурия на площадката Биляне Донье поради възможната употреба на тази сгурия като строителен материал, въпреки че такава употреба е била несигурна. При това положение фактът, че държавата членка си е сътрудничила със службите на Комисията в рамките на настоящата процедура, не може да се отчете като смекчаващо обстоятелство.

126 Макар присъединяването на Република Хърватия към Съюза да е сравнително скорошно, като смекчаващо обстоятелство същевременно трябва да се отчете фактът, че решение Комисия/Хърватия е първото решение, постановено от Съда срещу нея по член 258 ДФЕС, и че настоящото производство също се явява първото производство, образувано по член 260, параграф 2 ДФЕС срещу тази държава членка (вж. в този смисъл решения от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция, C-270/11, EU:C:2013:339, т. 55, и от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 63).

127 На трето място, що се отнася до платежоспособността на Република Хърватия, Комисията предлага за две трети от изчислението да се вземе предвид БВП на тази държава членка спрямо средната стойност на БВП на държавите членки, а за една трета като демографски критерий — населението ѝ спрямо средния брой население на държавите членки, в съответствие с точки 3.4 и 4.2 от Съобщението от 2023 г.

128 В това отношение съгласно скорошната практика на Съда определянето на платежоспособността на съответната държава членка не може да включва в метода за изчисляване на фактора „n“, представляващ платежоспособността на съответната държава членка спрямо платежоспособността на другите държави членки, отчитането на демографски критерий според правилата, предвидени в точки 3.4 и 4.2 от Съобщението от 2023 г. (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 86).

129 Следователно, за да се определи платежоспособността на Република Хърватия, следва да се вземе предвид нейният БВП като решаващ фактор, без да се държи сметка за броя на населението ѝ. Трябва освен това да се вземат предвид твърденията на Република Хърватия относно неблагоприятното изменение на релевантните икономически показатели, с което държавата членка се сблъсква, докато продължава разглежданото нарушение. Поради това трябва да се отчете и актуалното изменение на БВП на държавата членка към датата на разглеждане на фактите от Съда (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 131 и цитираната съдебна практика).

130 С оглед на гореизложените съображения Съдът счита за подходящо да наложи еднократно платима сума в размер на 1 000 000 евро.

– *По периодичната имуществена санкция*

131 Съгласно постоянната практика на Съда налагането на периодична имуществена санкция по принцип е обосновано само доколкото неизпълнението на задължения, изразяващо се в неизпълнение на предходно съдебно решение, продължава до разглеждането на фактите от Съда (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 135 и цитираната съдебна практика).

132 В разглеждания случай, както бе установено в точка 116 от настоящото решение, установеното неизпълнение на задължения е продължило до разглеждането на фактите по случая от Съда.

133 При това положение осъждането на Република Хърватия да заплаща периодична имуществена санкция, представлява подходящо финансово средство, за да бъде подтикната тази държава членка да вземе необходимите мерки за преустановяване на установеното неизпълнение на задължения и да осигури пълното изпълнение на решение Комисия/Хърватия.

134 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика тази периодична имуществена санкция трябва да бъде определена в зависимост от необходимата степен на убеждаване, така че съответната държава членка да промени своето поведение и да преустанови деянието, за което ѝ се търси отговорност (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 138 и цитираната съдебна практика).

135 При упражняването на правото си на преценка в тази област Съдът трябва да определи периодичната имуществена санкция по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерна спрямо установеното неизпълнение на задължения и спрямо платежоспособността на съответната държава членка (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 139 и цитираната съдебна практика).

136 При определянето на размера на периодичната имуществена санкция основните критерии, които трябва да се вземат предвид, за да се осигури принудителният ѝ характер, с оглед на еднаквото и ефективно прилагане на правото на Съюза, по принцип са тежестта на нарушенията, тяхната продължителност и платежоспособността на съответната държава членка. При прилагането на тези критерии трябва да се отчетат по-конкретно последиците за частните и обществените интереси от неизпълнението на задълженията на съответната държава членка, както и спешността съответната държава членка да се съобрази със задълженията си (решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II), C-123/22, EU:C:2024:493, т. 141 и цитираната съдебна практика).

137 В разглеждания случай обстоятелствата, които трябва да се вземат предвид, се извеждат по-специално от мотивите, съдържащи се в точки 116—122 и 124—129 от настоящото решение, относно тежестта и продължителността на разглежданото нарушение, както и относно платежоспособността на Република Хърватия. Освен това трябва да се вземе предвид обстоятелството, че според предвижданията на държавата членка пълното обезвреждане на въпросните отпадъци не би трябвало да приключи преди август 2025 г., тоест около петнадесет години след депонирането им на площадката Биляне Донье.

138 Накрая, искането на Република Хърватия за налагане на намаляваща периодична имуществена санкция, изчислявана на шестмесечна база, не може да се приеме. Всъщност, след като установеното неизпълнение на задължения се отнася само за едно депо, по-малко по значимост увреждане на околната среда и човешкото здраве може да се констатира само след пълното изпълнение на решение Комисия/Хърватия от тази държава членка.

139 С оглед на гореизложеното Република Хърватия трябва да бъде осъдена да заплаща на Комисията периодична имуществена санкция в размер на 6 500 евро за всеки ден забава при прилагането на необходимите мерки за съобразяването ѝ с решение Комисия/Хърватия, считано от датата на постановяване на настоящото решение до датата на пълното изпълнение на това решение.

По съдебните разноски

140 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане за осъждането на Република Хърватия и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

1) **Република Хърватия не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС, тъй като не е взела всички необходими мерки за изпълнение на решение от 2 май 2019 г., Комисия/Хърватия (Депо за отпадъци Биляне Донье) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

2) **Осъжда Република Хърватия да заплати на Европейската комисия еднократно платима сума в размер на 1 000 000 евро.**

3) **Осъжда Република Хърватия да заплаща на Европейската комисия, считано от деня на постановяване на настоящото решение до изпълнението на решение от 2 май 2019 г., Комисия/Хърватия (Депо за отпадъци Биляне Донье) (C-250/18, EU:C:2019:343) — ако неизпълнението на задължения, установено в точка 1 от диспозитива на настоящото решение, продължава към посочения ден — периодична имуществена санкция в размер на 6 500 евро за всеки ден забава при прилагането на необходимите мерки за съобразяването ѝ с решение от 2 май 2019 г., Комисия/Хърватия (Депо за отпадъци Биляне Донье) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

4) **Осъжда Република Хърватия да заплати съдебните разноски.**

Подписи