Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 6. marca 2025*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 260(2) PDEU – Obdelava odpadkov – Direktiva 2008/98/ES – Kameni agregat, odložen na odlagališču Biljane Donje (Hrvaška) – Člen 5(1) – Pojem ‚stranski proizvod' – Člen 13 – Obveznost držav članic, da skrbijo za varovanje zdravja ljudi in okolja – Člen 15(1) – Obveznost obdelave odpadkov s strani imetnika odpadkov ali s strani drugih imenovanih oseb – Sodba Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti – Neizvršitev – Denarne sankcije – Pavšalni znesek – Denarna kazen"

V zadevi C-315/23,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(2) PDEU, vložene 23. maja 2023,

Evropska komisija, ki jo zastopajo M. Escobar Gómez, M. Mataija in P. Ondrůšek, agenti,

tožeča stranka,

proti

Republiki Hrvaški, ki jo zastopa G. Vidović Mesarek, agentka,

tožena stranka,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi F. Biltgen (poročevalec), predsednik prvega senata v funkciji predsednika sedmega senata, M. L. Arastey Sahún, predsednica petega senata, in J. Passer, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: hrvaščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Republika Hrvaška s tem, da ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 2. maja 2019, Komisija/Hrvaška (Odlagališče Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343; v nadaljevanju: sodba Komisija/Hrvaška), ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU;

– Republiki Hrvaški na podlagi člena 260(2) PDEU naloži, naj Komisiji plača pavšalni znesek, ki ustreza dnevnemu znesku 840 EUR, pomnoženemu s številom dni, ki bodo pretekli od datuma razglasitve sodbe, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, do datuma, ko bo ta država članica izvršila navedeno sodbo, ali, če tega ne bo storila, do datuma razglasitve sodbe Sodišča v tej zadevi, pri čemer naj minimalni pavšalni znesek znaša 392.000 EUR;

– Republiki Hrvaški naloži, naj Komisiji plača dnevno denarno kazen v znesku 7560 EUR za vsak dan zamude pri izvršitvi sodbe, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, od datuma razglasitve sodbe v tem postopku do datuma popolne izvršitve sodbe Komisija/Hrvaška in

– Republiki Hrvaški naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

Direktiva 2008/98/ES

2 Člen 1 Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3, in popravek v UL 2019, L 32, str. 35), naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, določa:

„Ta direktiva določa ukrepe za varstvo okolja in zdravja ljudi, in sicer s preprečevanjem ali zmanjševanjem škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi ter z zmanjševanjem celotnega vpliva uporabe virov in izboljšanjem učinkovitosti takšne uporabe.“

3 V členu 3, točka 1, te direktive je pojem „odpadek“ opredeljen tako, da pomeni „vsako snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči“.

4 Člen 5 navedene direktive, naslovljen „Stranski proizvodi“, v odstavku 1 določa:

„Snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja tega izdelka, se lahko šteje za stranski proizvod in ne za odpadek v smislu točke (1) člena 3 le, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) zagotovljena je nadaljnja uporaba snovi ali predmeta;

(b) snov ali predmet se lahko neposredno uporabi brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov;

(c) snov ali predmet se proizvaja kot sestavni del nekega proizvodnega procesa, in

(d) nadaljnja uporaba je zakonita, tj. snov ali predmet izpolnjuje vse s proizvodom, okoljem in varstvom zdravja povezane zahteve za določeno uporabo, in ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje ljudi.“

5 Člen 13 iste direktive, naslovljen „Varstvo zdravja ljudi in okolja“, določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju ter zlasti:

(a) ne predstavlja tveganja za vodo, zrak, tla, rastline ali živali;

(b) je brez škodljivih vplivov zaradi hrupa ali vonjav, in

(c) ne vpliva škodljivo na krajino ali kraje posebnega pomena.“

6 Člen 15 Direktive 2008/98, naslovljen „Odgovornost za ravnanje z odpadki“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da v skladu s členoma 4 in 13 vsak izvirni povzročitelj ali drug imetnik odpadkov sam obdela odpadke ali zagotovi, da zanj obdelavo uredi trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanj obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov.“

Sporočilo iz leta 2023

7 V Sporočilu Komisije 2023/C 2/01, naslovljenem „Finančne sankcije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2023, C 2, str. 1; v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2023), so v točkah 3 in 4 določena pravila o „denarni kazni“ oziroma „plačilu pavšalnega zneska“.

8 V točki 3.2 tega sporočila, naslovljeni „Uporaba koeficienta resnosti (faktor v vrednostih med 1 in 20)“, je določeno:

„Kršitev, v okviru katere država članica ne izvrši sodbe […], se vedno šteje za resno. Da bi bil znesek kazni prilagojen posebnim okoliščinam v zadevi, Komisija koeficient resnosti določi na podlagi dveh parametrov: pomembnosti pravil Unije, ki so bila kršena ali niso bila prenesena, ter posledic te kršitve za splošne in posamezne interese.

[…] [R]esnost kršitve [se] določi s koeficientom, ki ga določi Komisija v vrednostih med najmanj 1 in največ 20.“

9 V točki 3.3 navedenega sporočila, naslovljeni „Uporaba koeficienta trajanja“, je določeno:

„[…]

Koeficient trajanja je izražen kot množitelj v vrednosti med 1 in 3. Izračuna se po stopnji 0,10 na mesec od datuma, ko je bila izrečena prva sodba[…]

[…].“

10 V točki 3.4 istega sporočila, naslovljeni „Plačilna zmožnost države članice“, je določeno:

„[…]

Raven sankcije, ki ima odvračilni učinek, se bo razlikovala glede na plačilno zmožnost držav članic. Ta odvračilni učinek je izražen v faktorju ‚n‘. Ta faktor je opredeljen kot geometrijska sredina bruto domačega proizvoda (BDP) […] zadevne države članice v primerjavi s povprečnim BDP držav članic z utežjo dve in geometrijska sredina števila prebivalcev zadevne države članice v primerjavi s povprečjem števila prebivalcev držav članic z utežjo ena. To predstavlja plačilno zmožnost zadevne države članice v primerjavi s plačilno zmožnostjo drugih držav članic:

$$\text{faktor „n“} = \left(\frac{\text{BDP}_{\text{n}}}{\text{BDP}_{\text{povp.}}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Preb}_{\text{n}}}{\text{Preb}_{\text{povp.}}}\right)^{1/3}$$

[…]

Komisija se je […] odločila revidirati svojo metodo za izračun faktorja ‚n‘, ki zdaj temelji predvsem na BDP držav članic in nato še na njihovem številu prebivalcev kot demografskem merilu, kar omogoča ohranjanje razumnega odstopanja med različnimi državami članicami. Z upoštevanjem števila prebivalcev držav članic pri eni tretjini izračuna faktorja ‚n‘ se v razumni meri zmanjša razlika med faktorji ‚n‘ držav članic v primerjavi z izračunom, ki bi temeljil izključno na BDP držav članic. V izračun faktorja ‚n‘ se vnese tudi element stabilnosti, saj je malo verjetno, da bi se število prebivalcev na letni ravni bistveno spreminjalo. Nasprotno se lahko pri BDP države članice pojavijo večja letna nihanja, zlasti v obdobjih gospodarske krize. Hkrati BDP držav članic ostaja prevladujoč dejavnik za oceno plačilne zmožnosti države, saj še vedno predstavlja dve tretjini izračuna.

[…]“

11 V točki 4.2 Sporočila iz leta 2023 je metoda izračuna pavšalnega zneska natančneje opredeljena tako:

„Pavšalni znesek se izračuna na način, ki je na splošno podoben metodi za izračun denarne kazni in zajema:

– pomnožitev pavšalne osnove s koeficientom resnosti,

– pomnožitev rezultata s faktorjem ‚n‘,

– pomnožitev rezultata s številom dni trajanja kršitve […]

[…].“

12 V točki 4.2.1 tega sporočila je določeno:

„Za izračun pavšalnega zneska se dnevni znesek pomnoži s številom dni trajanja kršitve. Število se določi na naslednji način:

– kar zadeva tožbe, vložene na podlagi člena 260(2) PDEU, je to število dni med datumom izreka prve sodbe in datumom, ko je bila kršitev odpravljena, ali če ni bila odpravljena, datumom, ko je bila izrečena sodba na podlagi člena 260 PDEU,

[…].“

13 V točki 4.2.2 navedenega sporočila je določeno:

„Komisija za izračun pavšalnega zneska uporablja isti koeficient resnosti in isti fiksni faktor ‚n‘ kot pri izračunu denarne kazni […]

Pavšalna osnova za pavšalni znesek je nižja kot za denarne kazni. […]

Pavšalna osnova, ki se uporablja za pavšalni znesek, je določena v točki 2 Priloge I.

[…]“

14 Priloga I k Sporočilu iz leta 2023, naslovljena „Podatki, ki se uporabljajo za določanje finančnih sankcij, predlaganih Sodišču“, v točki 1 določa, da je pavšalna osnova za denarno kazen, navedena v oddelku 3.1 tega sporočila, določena v višini 3000 EUR na dan, v točki 2 določa, da je pavšalna osnova za plačilo pavšalnega zneska, navedena v oddelku 4.2.2 navedenega sporočila, določena v višini 1000 EUR na dan, v točki 3 pa določa, da je faktor „n“ za Republiko Hrvaško 0,14. V točki 5 te priloge I je pojasnjeno, da najnižji pavšalni znesek, določen za Republiko Hrvaško, znaša 392.000 EUR.

Sodba Komisija/Hrvaška

15 Sodišče je v sodbi Komisija/Hrvaška razsodilo, da

– Republika Hrvaška s tem, da ni ugotovila, da je kameni agregat, odložen v Biljanah Donjih (Hrvaška), odpadek, ne pa stranski proizvod, in da je treba z njim ravnati kot z odpadkom, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 5(1) Direktive 2008/98;

– Republika Hrvaška s tem, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov, da bi zagotovila, da se ravnanje z odpadki, odloženimi v Biljanah Donjih, izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 13 Direktive 2008/98, in da

– Republika Hrvaška s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov, da bi zagotovila, da imetnik odpadkov, odloženih v Biljanah Donjih, sam obdeluje odpadke ali da zanj obdelavo izvaja trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanj obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 15(1) Direktive 2008/98.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

16 Komisija je z dopisom z dne 28. maja 2019 Republiko Hrvaško pozvala, naj ji sporoči sprejete ali načrtovane ukrepe, skupaj s podrobnim časovnim razporedom, za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška.

17 Republika Hrvaška je v odgovoru z dne 17. oktobra 2019 navedla, da je bil kameni agregat, odložen na odlagališču Biljane Donje, namenjen obnovi letališča Zadar (Hrvaška) in sanaciji dnevnih kopov na opuščenih lokacijah pridobivanja boksita. Ta država članica je navedla več ukrepov, ki bi jih bilo treba za to sprejeti, ne da bi navedla časovni razpored za izvedbo načrtovanih ukrepov.

18 Komisija je po sestankih, ki so potekali med Komisijo in hrvaškimi organi 5. in 6. novembra 2019 ter 16. junija 2021, ocenila, da Republika Hrvaška ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, saj hrvaški organi niso pojasnili, katere posebne ukrepe nameravajo sprejeti za izvršitev te sodbe, in v kakšnem roku bodo te ukrepe izvedli, zato je 23. septembra 2021 tej državi članici poslala uradni opomin, s katerim jo je pozvala, naj v dveh mesecih po prejemu tega dopisa predloži svoje pripombe.

19 Republika Hrvaška je 23. novembra 2021 odgovorila na navedeni uradni opomin in navedla, da še vedno poteka analiza lastnosti kamene žlindre, ki je sestavni del snovi, odložene na odlagališču Biljane Donje, in ki je v obliki agregata (v nadaljevanju: zadevna žlindra), da bi se ugotovil njen potencial za uporabo kot gradbeni material, in da je bil za namene te analize v okviru postopka oddaje javnega naročila izbran izvedenec, ki je moral izvedensko mnenje predložiti najpozneje do 21. marca 2022. Ta država članica je pojasnila, da je izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška odvisna od ugotovitev iz tega mnenja.

20 Republika Hrvaška meni, da če je iz tega izvedenskega mnenja razvidno, da je zadevno žlindro mogoče uporabiti kot gradbeni material, ima na voljo tri možnosti. V bistvu, prvič, za izvajanje projektov v javnem interesu bi bil lahko kameni agregat brezplačno na voljo lokalnim in regionalnim oblastem, ki bi pred tem morale biti pozvane, da izrazijo svoj interes zanj. Drugič, če ni interesa za prvo možnost ali če ni dovolj interesa za ves navedeni agregat, bi ta lahko bil odplačno odstopljen – brez javnega razpisa – lokalnim ali regionalnim oblastem ali pa pravnim osebam, ki so v lasti Hrvaške države oziroma jih je ta ustanovila, za izvedbo komercialnih projektov ali projektov, ki niso v javnem interesu. Tretjič, kameni agregat bi se lahko prodal v okviru javnega razpisa. Republika Hrvaška je tudi navedla, da bi bilo morda treba zadevno žlindro pred uporabo v gradbeništvu predelati, zaradi česar bi bilo treba, kar zadeva prvi dve možnosti, začeti nov postopek javnega naročanja, katerega rok bi se lahko v primeru pritožbe podaljšal. Poleg tega naj bi bilo predvidljivo trajanje predelave zadevne žlindre odvisno od različnih dejavnikov in bi Republika Hrvaška lahko tudi po tej predelavi razpolagala z zadevno žlindro v skladu z navedenimi tremi možnostmi, kar naj bi pomenilo spoštovanje dodatnih faz v postopku.

21 V primeru, da bi ugotovitve izvedenskega mnenja pokazale, da zadevne odložene žlindre ni mogoče uporabiti kot gradbeni material, je Republika Hrvaška navedla, da bo spoštovala zakon o gospodarenju otpadom (zakon o ravnanju z odpadki) z dne 15. julija 2021 (*Narodne novine*, št. 84/2021; v nadaljevanju: zakon o ravnanju z odpadki). V tem primeru bi hrvaški organi zadevno žlindro predali v predelavo pooblaščeni osebi ali pa jo dostavili izven Hrvaške v skladu z Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL 2006, L 190, str. 1).

22 V obeh primerih, navedenih v točkah 20 in 21 te sodbe, bi morali ti organi najprej izvesti postopek oddaje javnega naročila in nato zagotoviti sanacijo odlagališča Biljane Donje v skladu z zakonom o ravnanju z odpadki.

23 Republika Hrvaška je pojasnila tudi, da bo vključila odlagališče Biljane Donje v načrt ravnanja z odpadki pred koncem leta 2021.

24 Ker je Komisija menila, da ta država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, je 23. maja 2023 vložila to tožbo.

25 S sklepom predsednika sodišča z dne 4. marca 2024 je bil postopek v tej zadevi prekinjen do razglasitve sodbe v zadevi C-147/23. Po razglasitvi sodbe z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih) (C-147/23, EU:C:2024:346), je predsednik Sodišča istega dne odredil nadaljevanje postopka v tej zadevi.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti

Trditve strank

26 Tožba Komisije temelji na treh očitkih, ki se nanašajo na kršitev člena 5(1), člena 13 oziroma člena 15(1) Direktive 2008/98.

27 Komisija s prvim očitkom Republiki Hrvaški očita, da ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, da bi odpravila kršitev člena 5(1) Direktive 2008/98, ker ta država članica ni ugotovila, da je kameni agregat, ki je odložen na odlagališču Biljane Donje, odpadek.

28 Komisija trdi, da je kljub razglasitvi te sodbe pristop navedene države članice v zvezi z zadevno žlindro ostal v bistvu enak v primerjavi s pristopom, ki ga je imela pred to razglasitvijo. Iz pripomb, ki jih je Republika Hrvaška predložila med predhodnim postopkom in ki so navedene v točkah od 19 do 23 te sodbe, naj bi bilo namreč razvidno, da so hrvaški organi še naprej preučevali, ali je to žlindro mogoče uporabiti v gradbeništvu, kar naj bi kazalo na to, da se navedena žlindra še vedno obravnava kot stranski proizvod, katerega nadaljnjo uporabo je treba zagotoviti, in ne kot odpadek.

29 Glede preudarkov, ki jih je Republika Hrvaška navedla med navedenim predhodnim postopkom v zvezi z morebitno prihodnjo uporabo zadevne žlindre, ki je bila odložena na odlagališču Biljane Donje, Komisija ugotavlja, da je ta država članica to žlindro samo nameravala uporabiti kot gradbeni material.

30 Poleg tega naj dejstvo, da je Republika Hrvaška v odgovoru na uradni opomin opisala – za primer, da se izkaže, da uporaba navedene žlindre za gradbeništvo ni mogoča – dodatne ukrepe, ki jih nalaga njena zakonodaja na področju ravnanja z odpadki, vključno z vključitvijo odlagališča Biljane Donje v načrt ravnanja z odpadki, nikakor ne bi omajalo negotovosti uporabe zadevne žlindre za gradbeništvo. Trditev, da bi ta žlindra lahko pomenila odpadke, naj bi bila namreč zgolj

špekulacija, ki ne zadostuje za prenehanje kršitve člena 5(1) Direktive 2008/98, ugotovljene v sodbi Komisija/Hrvaška. Prav tako naj za to ne bi zadostovalo to, da je ta država članica napovedala določena pripravljalna dela, kot so spremembe načrta ravnanja z odpadki.

31 Komisija iz tega sklepa, da kršitev člena 5(1) Direktive 2008/98 še traja.

32 Komisija z drugim očitkom Republiki Hrvaški očita, da ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, da bi odpravila kršitev člena 13 te direktive, kot jo je ugotovilo Sodišče v tej sodbi, ker ta država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za zagotovitev, da se ravnanje z odpadki, odloženimi na odlagališču Biljane Donje, izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju.

33 Komisija trdi, da ni sporno, da se ti odpadki vedno nezakonito odlagajo na istem mestu in na enak način. Iz tega naj bi izhajalo, da Republika Hrvaška na referenčni datum za presojo trajanja neizpolnitve obveznosti, in sicer 23. novembra 2021, ni zagotovila pravilnega odstranjevanja odpadkov, odloženih na odlagališču Biljane Donje.

34 Ta institucija dodaja, da iz ukrepov, ki jih je ta država članica sprejela po tem datumu, prav tako ni mogoče sklepati, da so bili sprejeti učinkoviti ukrepi za odstranjevanje odpadkov v skladu z Direktivo 2008/98.

35 Komisija iz tega sklepa, da kršitev člena 13 Direktive 2008/98 še traja.

36 Komisija s tretjim očitkom Republiki Hrvaški očita, da ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, da bi odpravila kršitev člena 15(1) Direktive 2008/98, kot jo je ugotovilo Sodišče v tej sodbi, ker ta država članica ni sprejela potrebnih ukrepov, da bi zagotovila, da imetnik odpadkov, odloženih na odlagališču Biljane Donje, sam obdeluje odpadke ali da zanj obdelavo izvaja trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanj obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov.

37 Komisija v zvezi s tem opozarja, da morajo države članice v skladu s sodno prakso v zvezi s členom 8 Direktive Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 23), ki je veljala pred Direktivo 2008/98, zagotoviti sanacijo nezakonitih odlagališč.

38 Na referenčni datum za presojo trajanja neizpolnitve obveznosti, in sicer 23. novembra 2021, pa naj bi bila zadevna žlindra še vedno neupravičeno odložena na odlagališču Biljane Donje in naj ne bi bila obdelana, saj naj Republika Hrvaška ne bi sprejela potrebnih ukrepov za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 15(1) Direktive 2008/98.

39 Posledično Komisija meni, da kršitev člena 15(1) Direktive 2008/98 še traja.

40 Republika Hrvaška Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno.

41 Glede, na prvem mestu, očitka, ki se nanaša na kršitev člena 5(1) Direktive 2008/98, ta država članica trdi, da je bilo med postopkom pred Sodiščem v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Komisija/Hrvaška, ugotovljeno, da zadevna žlindra pomeni mineralne vire, ki pripadajo Republiki Hrvaški, in da so posledično nacionalni organi morali spoštovati zakon o upravljanju državnom imovinom (zakon o upravljanju javne lastnine) z dne 25. maja 2018 (*Narodne novine*, št. 52/18), natančneje, člen 9 tega zakona. V skladu s tem členom, ki določa racionalno, transparentno in

javno upravljanje javnega premoženja za trajnostni razvoj Republike Hrvaške, predvsem pa izvajanje vseh dejanj v zvezi z javnim premoženjem v skladu z načeli dobrega upravljanja in načeli upravljanja javne lastnine, naj bi morali hrvaški organi že na začetku ugotoviti nemožnost uporabe zadevne žlindre v gradbeništvu kot najugodnejše in najhitrejše možnosti za sanacijo odlagališča Biljane Donje.

42 Hkrati naj bi ministrstvo za gospodarstvo in trajnostni razvoj (Hrvaška) zaradi izvršitve sodbe Komisija/Hrvaška v skladu z zakonom o ravnanju z odpadki začelo postopek za uvrstitev tega odlagališča na seznam projektov sanacije, in sicer prav za primer, v katerem bi se po podrobni preučitvi lastnosti zadevne odložene žlindre izkazalo, da njena nadaljnja uporaba kot gradbeni material ne bi bila mogoča. V tem primeru naj bi bilo v skladu z zakonom o ravnanju z odpadki zagotovljeno varno ravnanje z zadevno žlindro.

43 Republika Hrvaška pojasnjuje, da so glede na rezultate več izvedenskih mnenj, v katerih so bile navedene omejitve v zvezi s ponovno uporabo zadevne žlindre kot gradbenega materiala in nemožnost uporabe te žlindre za zapiranje nedelujočih dnevnih kopov, njeni organi ugotovili, da so bile izčrpane vse možnosti uporabe zadevne žlindre kot stranskega proizvoda in da bo posledično odlagališče v Biljanah Donjih sanirano v skladu z zakonom o ravnanju z odpadki. Ta država članica trdi, da je torej ugotovila, da je bila zadevna žlindra, ki je bila odložena na odlagališču Biljane Donje, odpadek, in ne stranski proizvod, ter da jo je treba obravnavati kot tako, tako da je izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 5(1) Direktive 2008/98.

44 Glede, na drugem mestu, očitka, ki se nanaša na kršitev člena 13 te direktive, Republika Hrvaška trdi, da so njeni organi prav zaradi varovanja zdravja ljudi in okolja v skladu z namenom zadevnih določb navedene direktive ukrepali, da bi zagotovili temeljne pogoje za učinkovitejšo sanacijo odlagališča v Biljanah Donjih tako, da se zagotovi ponovna uporaba zadevne žlindre v gradbeništvu. Za to naj bi bilo treba izdelati več izvedenskih mnenj, ki naj bi bila, ob upoštevanju ukrepov omejitve in prekinitve javnega življenja na Hrvaškem zaradi pandemije covida-19, odložena.

45 Republika Hrvaška tako izpodbija trditev Komisije, da ni sprejela nobenega pomembnega ukrepa za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška. Organi te države članice naj bi nenehno sprejemali ukrepe, katerih namen je najti najboljšo rešitev za odstranitev zadevne žlindre na način, ki spoštuje zahteve glede zdravja in okolja. Hrvaški organi naj bi se na podlagi ugotovitev iz poročila hrvaškega inštituta za geologijo iz junija 2018 o analizi kakovosti tal, zraka, podtalnice in deževnice, zbrane v gospodinjskih zbiralnikih v regiji Biljane Donje in njeni širši regiji, iz katerih je razvidno, da je položaj glede na analizirane potencialno strupene organske in anorganske parametre sprejemljiv, odločili pridobiti druga izvedenska mnenja, navedena v točki 43 te sodbe, da bi zagotovili ponovno uporabo zadevne žlindre in njeno učinkovito odstranitev. Vendar naj bi bilo glede na ugotovitve v teh drugih izvedenskih mnenjih sklenjeno, da bo zadevno odlagališče sanirano v skladu z zakonom o ravnanju z odpadki.

46 Republika Hrvaška v tem okviru navaja, da je bil določen podroben časovni načrt za izvedbo dejavnosti odstranjevanja zadevnih odpadkov na odlagališču Biljane Donje, ki naj bi se izvajale v obdobju od avgusta 2023 do avgusta 2025.

47 Glede, na tretjem mestu, očitka, ki se nanaša na kršitev člena 15(1) Direktive 2008/98, Republika Hrvaška pojasnjuje, da je na dan izteka roka, določenega v uradnem opominu, in na dan vložitve te tožbe projekt sanacije odlagališča v Biljanah Donjih že vključila v načrt ravnanja z odpadki za obdobje 2017–2022, ki je bil spremenjen januarja 2022. Poleg tega naj bi ta država članica

v novem načrtu ravnanja z odpadki za obdobje 2023–2028 pripravila projekt sanacije tega odlagališča in določila vse druge faze, ki naj bi bile izvedene v obdobju od avgusta 2023 do avgusta 2025, da bi se izvedla popolna sanacija navedenega odlagališča.

48 Republika Hrvaška v dupliki poleg tega glede navedenega očitka navaja, da je pristop njenih organov, ki sestoji iz preverjanja možnosti ponovne uporabe zadevne žlindre v skladu z nacionalno zakonodajo o upravljanju javne lastnine, upravičen glede na hierarhijo ravnanja z odpadki, vzpostavljeno z Direktivo 2008/98, po kateri ima priprava za ponovno uporabo, recikliranje ali kakršna koli druga predelava prednost pred odstranjevanjem odpadkov.

Presoja Sodišča

49 Na podlagi člena 260(2) PDEU lahko Komisija, če meni, da zadevna država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča, pred Sodiščem vloži tožbo, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe, in je določila višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki naj jo zadevna država plača in ki je po mnenju Komisije primerna glede na okoliščine zadeve.

50 V zvezi s tem je referenčni datum, po katerem se presoja obstoj neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(2) PDEU, dan izteka roka, ki je določen v uradnem opominu, izdanem na podlagi te določbe (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 56 in navedena sodna praksa).

51 V obravnavani zadevi je Komisija uradni opomin izdala 23. septembra 2021, zato je referenčni datum, po katerem se presoja obstoj neizpolnitve obveznosti, navedene v prejšnji točki te sodbe, dan izteka roka, ki je določen v tem uradnem opominu, in sicer 23. november 2021.

52 Prav tako je treba opozoriti, da je izrek sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti, v katerem je opisana neizpolnitev obveznosti, ki jo je ugotovilo Sodišče, posebej pomemben za določitev ukrepov, ki jih mora država članica sprejeti, da bi v celoti izvršila to sodbo. Izrek navedene sodbe je treba razumeti ob upoštevanju obrazložitve iste sodbe (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 58 in navedena sodna praksa).

– *Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 5(1) Direktive 2008/98*

53 V skladu s členom 5(1) Direktive 2008/98 se snov ali predmet, ki nastane v proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja te snovi ali predmeta, ne šteje za „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, te direktive, temveč za „stranski proizvod“ samo, če so izpolnjeni kumulativni pogoji iz točk od (a) do (d) tega člena 5(1). Med temi pogoji je pogoj iz navedene točke (a), v skladu s katerim „[je] zagotovljena […] nadaljnja uporaba snovi ali predmeta“.

54 Sodišče je v točki 1, prvi odstavek, izreka sodbe Komisija/Hrvaška razsodilo, da Republika Hrvaška s tem, da ni ugotovila, da je kameni agregat, odložen na odlagališču Biljane Donje, odpadek, ne pa stranski proizvod, in da je treba z njim ravnati kot z odpadkom, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 5(1) Direktive 2008/98.

55 Ta točka 1, prvi odstavek, izreka sodbe Komisija/Hrvaška je temeljila na ugotovitvi iz točk 37, 38, 42 in 43 te sodbe, v skladu s katero zadevne žlindre ni mogoče šteti za „stranski proizvod“ v smislu člena 5(1) Direktive 2008/98, pač pa za „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, te direktive, saj njena nadaljnja uporaba s strani njenega imetnika ni bila zagotovljena in jo je bilo mogoče predvideti samo bolj ali manj dolgoročno.

56 V obravnavani zadevi je tako iz odgovora Republike Hrvaške z dne 23. novembra 2021 na uradni opomin – to je datum, ki sovpada z datumom izteka roka, določenega v tem opominu – kot iz njenega odgovora na tožbo razvidno, da je na dan izteka roka, določenega v navedenem opominu, potekala analiza za določitev morebitne uporabe zadevne žlindre kot gradbenega materiala in da so se ugotovitve izvedenca, zadolženega za izvedbo te analize, pričakovale najpozneje 21. marca 2022. Navedena država članica je v tem odgovoru najprej pojasnila, da je izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška odvisna od ugotovitev izvedenskega mnenja v zvezi z lastnostmi zadevne žlindre. Nato je navedla različne možnosti, ki bi jih imela na voljo v primeru, da bi bilo v tem izvedenskem mnenju ugotovljeno, da se ta žlindra lahko uporabi kot gradbeni material, nazadnje pa trdila, da bi bilo, če bi se v navedenem izvedenskem mnenju ugotovilo, da taka ponovna uporaba ni mogoča, ravnanje s to žlindro zagotovljeno na varen način v skladu z zakonom o ravnanju z odpadki.

57 Iz tega sledi, da Republika Hrvaška na referenčni datum, po katerem se presoja trajanje neizpolnitve obveznosti, in sicer 23. november 2021, še vedno ni ugotovila, da je zadevna žlindra „odpadek“ v smislu člena 3(1) Direktive 2008/98 in da bi bilo treba z njo ravnati kot z odpadkom, temveč je še naprej načrtovala možnost nadaljnje uporabe te žlindre, pri čemer pa ni mogla dokazati zagotovljene uporabe.

58 Te ugotovitve ni mogoče ovreči, prvič, s trditvijo te države članice, da je morala ravnati v skladu z zakonom o upravljanju javne lastnine, navedenim v točki 41 te sodbe, ki določa spoštovanje dobrega upravljanja javne lastnine. V skladu z ustaljeno sodno prakso se namreč država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali stanje svojega notranjega pravnega reda, da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije (sodba z dne 20. junija 2024, Komisija/Bolgarija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-85/22, EU:C:2024:535, točka 74 in navedena sodna praksa).

59 Drugič, do sprejetih ali načrtovanih ukrepov, na katere se Republika Hrvaška sklicuje, da bi dokazala, da je izvršila sodbo Komisija/Hrvaška, kar zadeva ugotovitev, da je zadevna žlindra, ki je odložena na odlagališču Biljane Donje, odpadek in ne stranski proizvod, je prišlo po datumu izteka roka, določenega v uradnem opominu, in sicer 23. novembra 2021, in zato niso upoštevni za presojo zadevnega trajanja neizpolnitve obveznosti. Zlasti sklep hrvaške vlade o spremembi načrta ravnanja z odpadki za obdobje 2017–2022, s katerim je bilo odlagališče v Biljanah Donjih uvrščeno na seznam projektov sanacije, resolucija hrvaške vlade o sanaciji tega odlagališča in sklep ministra za gospodarstvo in trajnostni razvoj, s katerim je odrejena sanacija tega odlagališča, so bili namreč sprejeti 30. decembra 2021, 24. avgusta 2023 oziroma 30. avgusta 2023, to je po referenčnem datumu za presojo trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti.

60 Tretjič, trditve Republike Hrvaške, da je bil njen pristop preučitve možnosti ponovne uporabe zadevne žlindre upravičen glede na hierarhijo ravnanja z odpadki, vzpostavljeno z Direktivo 2008/98, prav tako ni mogoče sprejeti. S tako trditvijo bi se namreč obšla obveznost, ki jo imajo države članice na podlagi člena 260(1) PDEU, da sprejmejo ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti.

61 V teh okoliščinah je treba očitek Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 5(1) Direktive 2008/98, sprejeti.

– *Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 13 Direktive 2008/98*

62 V skladu s členom 13 Direktive 2008/98 „[d]ržave članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju“.

63 Sodišče je v točki 1, drugi odstavek, izreka sodbe Komisija/Hrvaška razsodilo, da Republika Hrvaška ni izpolnila obveznosti iz člena 13 Direktive 2008/98, ker ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za zagotovitev, da se ravnanje z odpadki, odloženimi na odlagališču Biljane Donje, izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju.

64 V zvezi s tem je iz točk 59 in 60 sodbe Komisija/Hrvaška razvidno, da pristojni hrvaški organi ukrepov, ki so potrebni za zagotovitev, da se ti odpadki odstranijo brez ogrožanja zdravja ljudi in brez škodovanja okolju, niso sprejeli skoraj sedem let, kar je bilo „precej časa“.

65 Sodišče je, da je prišlo do te ugotovitve, v točkah 55 in 56 sodbe Komisija/Hrvaška opozorilo na svojo sodno prakso, iz katere je razvidno, da je znatno poslabšanje okolja v daljšem obdobju brez posredovanja pristojnih organov neločljivo povezano s prisotnostjo odpadkov na odlagališču, ne glede na njihovo naravo. Kadar tako znatno poslabšanje okolja traja daljše obdobje brez posredovanja pristojnih organov, to lahko pomeni, da je zadevna država članica prekoračila polje proste presoje, ki ga ima na podlagi člena 13 Direktive 2008/98.

66 Republika Hrvaška pa v svojem odgovoru z dne 23. novembra 2021 na uradni opomin in v svojem odgovoru na tožbo ne zanika, da se je zadevna žlindra na dan izteka roka, določenega v uradnem opominu, to je 23. novembra 2021, še vedno odlagala na odlagališču Biljane Donje in da se sanacija tega odlagališča še ni začela.

67 Te ugotovitve ni mogoče omajati s trditvami Republike Hrvaške.

68 Prvič, ni mogoče sprejeti trditve te države članice, da so hrvaški organi prav zaradi varovanja zdravja ljudi in okolja, kar je v skladu z namenom upoštevnih določb Direktive 2008/98, sprejeli ukrepe s ciljem zagotovitve temeljnih pogojev za učinkovitejšo sanacijo odlagališča v Biljanah Donjih, tako da bi se zagotovila ponovna uporaba zadevne žlindre v gradbeništvu. Glede na sodno prakso, navedeno v točki 65 te sodbe, ta trditev očitek Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 13 te direktive, namreč podpira, ne pa ga zavrača.

69 Drugič, v skladu s pojasnili, ki jih je Republika Hrvaška zagotovila v odgovoru na tožbo, so bile ugotovitve iz izvedenskega mnenja, ki so pokazale, da zadevne žlindre, ki je bila odložena na odlagališču Biljane Donje, ni mogoče uporabiti kot gradbeni material, podane 5. julija 2022. Iz pisanj te države članice je prav tako razvidno, da je ta šele po predložitvi ugotovitev tega izvedenskega mnenja sklenila, da bo zadevno odlagališče – ker so bile vse možnosti ponovne uporabe zadevne žlindre izčrpane – sanirano. Tako so bile ugotovitve navedenega izvedenskega mnenja in, *a fortiori*, ukrepi, sprejeti ali načrtovani po izčrpanju vseh teh možnosti ponovne uporabe zadevne žlindre, poznejši od datuma izteka roka, določenega v uradnem opominu, to je 23. novembra 2021. Zato niso upoštevne za presojo trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti.

70 Poleg tega glede poročila hrvaškega inštituta za geologijo iz junija 2018, navedenega v točki 45 te sodbe, v katerem naj bi bilo ugotovljeno, da je bil zadevni položaj sprejemljiv glede na analizirane potencialno strupene organske in anorganske parametre, zadostuje ugotoviti, da je to poročilo kvečjemu pripravljalni ukrep za preverjanje, ali je bilo zadevno žlindro mogoče uporabiti v gradbeništvu kot stranski proizvod. Kot tako to poročilo torej ne zadostuje za zagotovitev spoštovanja člena 13 Direktive 2008/98.

71 V teh okoliščinah je treba očitek Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 13 Direktive 2008/98, sprejeti.

– *Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 15(1) Direktive 2008/98*

72 V skladu s členom 15(1) Direktive 2008/98 „[d]ržave članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da […] vsak izvirni povzročitelj ali drug imetnik odpadkov sam obdela odpadke ali zagotovi, da zanj obdelavo uredi trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanj obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov“.

73 Sodišče je v točki 1, tretji odstavek, izreka sodbe Komisija/Hrvaška razsodilo, da Republika Hrvaška ni izpolnila obveznosti iz člena 15(1) Direktive 2008/98, ker ni sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev, da imetnik odpadkov, odloženih na odlagališču Biljane Donje, sam obdeluje odpadke ali da zanj obdelavo izvaja trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanj obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov.

74 V zvezi s tem je iz točk 68 in 69 sodbe Komisija/Hrvaška razvidno, da je položaj, v katerem zadevna žlindra, ki je „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98, od njene odložitve na odlagališču Biljane Donje maja 2010 do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije z dne 18. novembra 2016, ni bila obdelana tako, da bi se zmanjšal njen negativni vpliv na okolje, lahko nastal le zato, ker Republika Hrvaška ni sprejela in izvedla zavezujočih ukrepov, namenjenih temu, da izvirni povzročitelj ali imetnik navedenih odpadkov sam obdela te odpadke ali da zagotovi, da to obdelavo uredi ena od drugih oseb iz člena 15(1) Direktive 2008/98.

75 Poleg tega je Sodišče v točki 70 sodbe Komisija/Hrvaška opozorilo na sodno prakso, v skladu s katero, na eni strani, se od občin zahteva, da spoštujejo pravila iz člena 15(1) Direktive 2008/98, in se lahko od njih zahteva, da bodisi same obdelajo odpadke z odlagališč, ki so na njihovem ozemlju, bodisi da zagotovijo, da zanje obdelavo uredi trgovec ali ustanova ali podjetje, ki obdeluje odpadke, ali da zanje obdelavo uredi zasebni ali javni zbiralec odpadkov, in, na drugi strani, mora zadevna država članica sprejeti ukrepe, potrebne za zagotovitev, da občine izpolnjujejo svoje obveznosti.

76 V obravnavani zadevi, kot je razvidno iz točke 66 te sodbe, ni sporno, da je bila zadevna žlindra na referenčni datum za presojo trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti, in sicer 23. novembra 2021, še vedno odložena na odlagališču Biljane Donje in da so bila na dan konca pisnega dela postopka pred Sodiščem sanacijska dela na tem odlagališču šele v pripravljalni fazi. Iz tega je treba sklepati, da je dejansko stanje, na podlagi katerega je Sodišče ugotovilo kršitev člena 15(1) Direktive 2008/98, trajalo do 23. novembra 2021.

77 Ker se trditve, s katerimi Republika Hrvaška izpodbija očitek Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 15(1) Direktive 2008/98, prekrivajo s trditvami, navedenimi v utemeljitev očitka, ki se nanaša na kršitev člena 13 te direktive, jih je treba zavrniti iz istih razlogov, kot so navedeni v točkah 69 in 70 te sodbe.

78 V teh okoliščinah je treba očitek Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 15(1) Direktive 2008/98, sprejeti.

79 Glede na vse zgornje preudarke je treba ugotoviti, da Republika Hrvaška s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU.

Denarne sankcije

Trditve strank

80 Ker Republika Hrvaška ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, Komisija na podlagi člena 260(2) PDEU predlaga, naj se tej državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska in dnevne denarne kazni.

81 Komisija se pri določitvi zneskov teh denarnih kazni opira na sporočilo iz leta 2023. Natančneje, ta institucija navaja, da mora določitev navedenih sankcij temeljiti na temeljnih merilih, in sicer na resnosti kršitve, njenem trajanju in potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka sankcije, da se preprečijo ponovne kršitve.

82 Kar zadeva, prvič, resnost kršitve, Komisija predlaga, naj se koeficient resnosti določi v vrednosti 6 na lestvici od 1 do 20, ob upoštevanju, na eni strani, pomembnosti pravil prava Unije, ki so bila kršena, in, na drugi strani, posledic kršitve za splošne ali posamezne interese.

83 Glede, na eni strani, pomembnosti pravil prava Unije, ki so bila predmet zadevne kršitve, Komisija opozarja, da je namen Direktive 2008/98 varovanje okolja in zdravja ljudi z ustreznimi tehnikami ravnanja z odpadki, njihove predelave in recikliranja, da bi se zmanjšal pritisk na vire in izboljšala njihova uporaba. V zvezi s tem, prvič, naj bi člen 5(1) te direktive določal pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se snov ali predmet, ki nastane v proizvodnem procesu, katerega glavni cilj ni proizvodnja navedene snovi ali predmeta, ne šteje za odpadek, ampak za stranski proizvod. Drugič, člen 13 navedene direktive naj bi ustvarjal pozitivno obveznost za države članice, da sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi, ne škodi okolju, ne pomeni tveganja za vodo, zrak, tla, rastlinstvo ali živalstvo in ne škoduje krajini. Tretjič, člen 15(1) iste direktive naj bi državam članicam nalagal, naj zagotovijo, da izvirni povzročitelji odpadkov ali imetniki odpadkov sami obdelujejo odpadke ali zaupajo obdelavo odpadkov trgovcu, ustanovi ali podjetju, ki obdeluje odpadke, ali zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov.

84 Glede, na drugi strani, učinkov zadevne kršitve na splošne ali posamezne interese Komisija trdi, da je zadevna kršitev resna, saj Republika Hrvaška ni izpolnila več temeljnih obveznosti iz Direktive 2008/98, katerih spoštovanje je temeljni pogoj za preprečevanje okoljske škode in ogrožanja zdravja ljudi ter za doseganje ciljev politike krožnega gospodarstva.

85 Po mnenju Komisije sodba Komisija/Hrvaška spada v okvir ustaljene sodne prakse v zvezi s temeljnimi obveznostmi, določenimi v Direktivi 2008/98, kar je treba pri presoji resnosti kršitve šteti za obteževalno okoliščino.

86 Poleg tega Komisija pojasnjuje, da je zadevno odlagališče v vasi Biljane Donje, ki je v upravnem smislu del mesta Benkovac, ki ima približno deset tisoč prebivalcev, in kjer je bilo od leta 2010 približno 140.000 ton ostankov predelave feromangana in silicij-mangana odloženih neposredno na tla, manj kot 50 metrov od stanovanjskih objektov. Ker je bilo v tej sodbi ugotovljeno, da se z odlaganjem zadevnih odpadkov krši obveznost zagotavljanja odlaganja odpadkov brez ogrožanja zdravja ljudi in brez škodovanja okolju, bi neizvršitev navedene sodbe lahko povzročila resno in nepopravljivo škodo za zdravje ljudi in okolje. Komisija ob sklicevanju na sodno prakso Sodišča prav tako navaja, da kopičenje odpadkov, še preden postanejo nevarni za zdravje, zlasti ob upoštevanju omejene zmožnosti regij ali odlagališč, da jih sprejmejo, pomeni nevarnost za okolje, tako da naj bi bilo zaradi neizvršitve navedene sodbe očitano ravnanje še resnejše. Poleg tega bi lahko obstoj nezakonitega odlagališča povzročil tudi gospodarsko škodo in drugo škodo posameznikom in gospodarskim subjektom.

87 Komisija meni, da čeprav gre v obravnavani zadevi za poseben primer nepravilne uporabe Direktive 2008/98, je treba upoštevati, da kršitve te direktive in s tem negativni učinki, ki jih te kršitve imajo, trajajo dalj časa.

88 Poleg tega naj bi bilo treba upoštevati naravo kršitve in zlasti dejstvo, da je Republika Hrvaška, namesto da bi izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2008/98, kot je naloženo s sodbo Komisija/Hrvaška, vztrajala pri nepravilni uporabi prava Unije do štiri leta po razglasitvi te sodbe in do več kot deset let po odložitvi zadevnih odpadkov.

89 Kar zadeva, drugič, trajanje kršitve, Komisija navaja, da je v skladu s točko 3.3 sporočila iz leta 2023 koeficient trajanja izražen v obliki multiplikatorja med 1 in 3 in se izračuna po stopnji 0,10 na mesec od datuma prve sodbe Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti. V obravnavani zadevi je med 2. majem 2019, ko je bila razglašena sodba Komisija/Hrvaška, in 15. februarjem 2023, ko se je odločila, da zadevo predloži Sodišču, preteklo 45 mesecev. Zato Komisija predlaga, naj se koeficient trajanja zadevne kršitve določi na 3.

90 Glede, tretjič, nujnosti zagotovitve odvračilnega učinka sankcije ob upoštevanju plačilne zmožnosti zadevne države članice Komisija pojasnjuje, da se v skladu s točko 3.4 sporočila iz leta 2023 ta odvračilni učinek odraža v faktorju „n“, ki je za Republiko Hrvaško določen na 0,14.

91 Posledično Komisija na eni strani predlaga, naj dnevni znesek za izračun pavšalnega zneska znaša 840 EUR, kar se izračuna tako, da se pavšalna osnova za pavšalni znesek, ki je v točki 2 Priloge I k Sporočilu 2023 določena na 1000 EUR, pomnoži s koeficientom resnosti v vrednosti 6 in faktorjem „n“ 0,14. V skladu s točko 4.2.1 tega sporočila naj bi bilo treba ta dnevni pavšalni znesek pomnožiti s številom dni trajanja neizpolnitve obveznosti. Komisija navaja, da je treba plačilo tako dobljenega pavšalnega zneska naložiti pod pogojem, da je ta znesek višji od 392.000 EUR, kar ustreza višini najnižjega pavšalnega zneska, ki je za Republiko Hrvaško določen v točki 5 navedene priloge I.

92 Na drugi strani Komisija predlaga, naj se znesek denarne kazni določi na 7560 EUR na dan, kar se izračuna tako, da se pavšalna denarna kazen, določena v točki 1 Priloge I k sporočilu iz leta 2023, ki znaša 3000 EUR na dan, pomnoži s koeficientom resnosti v vrednosti 6, koeficientom trajanja 3 in faktorjem „n“ 0,14.

93 Republika Hrvaška izpodbija metodo izračuna pavšalnega zneska, ki jo je predlagala Komisija, in – če bi se Sodišče odločilo naložiti enkratni pavšalni znesek – Sodišču predlaga, naj kot izhodišče za izračun tega zneska ne vzame datuma razglasitve sodbe Komisija/Hrvaška, ampak poznejši datum, upoštevajoč razumni rok za izvršitev te sodbe. Vsekakor naj bi bilo treba pavšalni znesek določiti na precej nižji znesek od predlaganega.

94 Kar zadeva, prvič, koeficient resnosti zadevne kršitve, Republika Hrvaška meni, da bi ga bilo treba določiti na precej nižji ravni od predlaganega koeficienta resnosti v vrednosti 6.

95 Ta država članica trdi, da se zaveda ciljev okoljske politike Evropske unije, zato nenehno zagovarja rešitve, ki imajo najboljši celoten vpliv na okolje, v skladu s cilji Direktive 2008/98 in da je to direktivo v celoti prenesla v svojo nacionalno zakonodajo.

96 Natančneje, Republika Hrvaška glede učinkov neizvršitve sodbe Komisija/Hrvaška na splošne ali posamezne interese trdi, da analize, opravljene na odlagališču Biljane Donje, niso pokazale neposredne nevarnosti za življenje in zdravje ljudi ali za okolje znotraj in v bližini kraja odlaganja zadevne žlindre in dodaja, da so trditve Komisije, povezane s tveganjem gospodarske škode in druge škode posameznikom in gospodarskim subjektom, splošne in niso podprte z dokazi.

97 Poleg tega Republika Hrvaška Sodišču predlaga, naj upošteva dejstvo, da se zadevna kršitev nanaša samo na odlagališče Biljane Donje, da je sodba Komisija/Hrvaška prva in edina sodba, ki jo je Sodišče izdalo proti Republiki Hrvaški zaradi kršitve obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije, in da gre za prvi postopek, uveden proti tej državi članici na podlagi člena 260(2) PDEU.

98 Kar zadeva, drugič, koeficient trajanja zadevne kršitve, Republika Hrvaška meni, da bi ga bilo treba določiti na njegovi najnižji ravni.

99 Ta država članica se sklicuje na nepredvidljive okoliščine, ki so nastale v času vzpostavitve potrebnih pogojev za odstranjevanje odpadkov na odlagališču Biljane Donje in za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška. Na eni strani naj bi bilo načrtovane dejavnosti zaradi omejevalnih ukrepov, sprejetih v obdobju med letoma 2020 in 2022 v povezavi s pandemijo covida-19, nemogoče izvesti v predvidenem roku. Na drugi strani navedena država članica navaja, da je njeno ozemlje marca in decembra 2020 prizadelo več uničujočih potresov in da je moralo ministrstvo za prostorsko ureditev, gradbeništvo in državno premoženje (Hrvaška), ki je bilo zadolženo za izvajanje ukrepov na področju raziskav v zvezi z morebitno ponovno uporabo zadevne žlindre, hitro preusmeriti večino svojih zmogljivosti v prednostne programe za obnovo in stanovanjska vprašanja, kar naj bi otežilo izvedbo ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška.

100 Poleg tega Republika Hrvaška meni, da bi bilo treba upoštevati, da so njeni organi med celotnim trajanjem kršitve ostali na voljo službam Komisije, da bi zagotovili vse informacije v zvezi z izvršitvijo sodbe Komisija/Hrvaška, in so tako ravnali v dobri veri in ob polnem spoštovanju načela lojalnega sodelovanja.

101 Kar zadeva, tretjič, plačilno zmožnost Republike Hrvaške, zadnjenavedena trdi, da so izjemne okoliščine, navedene v točki 99 te sodbe, negativno vplivale na njene gospodarske kazalnike, in, natančneje, na rast njenega BDP. Poleg tega naj bi se stopnja inflacije, ugotovljena v navedeni državi članici, od konca leta 2021 znatno povečala.

102 Republika Hrvaška glede predloga za naložitev denarne kazni trdi, da je sprejela ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška. Najpozneje s sprejetjem načrta gospodarjenja z odpadki za obdobje med letoma 2023 in 2028 ter sklepom hrvaške vlade o sanaciji odlagališča Biljane Donje z dne 24. avgusta 2023 naj bi namreč nedvoumno potrdila svojo namero, da izvede sanacijo tega odlagališča. Ta država članica dodaja, da je svojemu odgovoru na tožbo priložila ukrepe, ki jih bo še naprej izvajala do končne odstranitve zadevnih odpadkov.

103 Posledično Republika Hrvaška meni, da v obravnavani zadevi določitev denarne kazni ni potrebna. Podredno, če bi se Sodišče odločilo naložiti denarno kazen, ta država članica Sodišču predlaga, naj jo določi v precej nižjem znesku, kot ga je predlagala Komisija.

104 Natančneje, Republika Hrvaška glede periodičnosti denarne kazni Sodišču predlaga, naj denarno kazen, izračunano za šestmesečna obdobja, določi tako, da zmanjša skupni znesek za vsako od teh obdobij glede na napredek pri izvajanju sanacije odlagališča.

Presoja Sodišča

105 Najprej je treba opozoriti, da je cilj postopka iz člena 260(2) PDEU spodbuditi državo članico kršiteljico k izvršitvi sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti in s tem zagotoviti učinkovito uporabo prava Unije ter da oba ukrepa, predvidena s to določbo, torej denarna kazen in pavšalni znesek, sledita temu cilju (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 96 in navedena sodna praksa).

106 V skladu z ustaljeno sodno prakso je uporaba denarne kazni in pavšalnega zneska odvisna od zmožnosti vsake od njih, da izpolni zastavljeni cilj glede na okoliščine obravnavanega primera, in v teh okoliščinah ni izključeno, da se uporabita obe vrsti predvidenih sankcij (sodba z dne 17. septembra 2015, Komisija/Italija, C-367/14, EU:C:2015:611, točka 114 in navedena sodna praksa).

107 Medtem ko se zdi naložitev dnevne denarne kazni posebej prilagojena za spodbuditev države članice, da čim prej odpravi neizpolnitev obveznosti, ki bi brez takega ukrepa verjetno trajala še naprej, pa temelji naložitev plačila pavšalnega zneska bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti, ki jih ima zadevna država članica glede zasebnih in javnih interesov, zlasti ko je neizpolnitev obveznosti trajala dalj časa po sodbi, s katero je bila prvotno ugotovljena (sodba z dne 17. septembra 2015, Komisija/Italija, C-367/14, EU:C:2015:611, točka 115 in navedena sodna praksa).

108 Tako je Sodišče pri izvajanju pooblastila za odločanje po prostem preudarku, ki ga ima na tem področju, pristojno, da kumulativno naloži denarno kazen in pavšalni znesek (sodba z dne 17. septembra 2015, Komisija/Italija, C-367/14, EU:C:2015:611, točka 116 in navedena sodna praksa).

109 Sodišče je pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 97 in navedena sodna praksa).

110 Predlogi Komisije zato Sodišča ne zavezujejo in so zgolj koristen napotek. Prav tako smernice, kot so te iz sporočil Komisije, za Sodišče niso zavezujoče, vendar prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem navedene institucije (sodba z dne 12. marca 2020, Komisija/Italija (Nezakonita pomoč, dodeljena hotelirskemu sektorju na Sardiniji), C-576/18, EU:C:2020:202, točka 136 in navedena sodna praksa).

– *Pavšalni znesek*

111 V skladu s sodno prakso Sodišča morata naložitev plačila pavšalnega zneska in določitev morebitne višine tega zneska v vsakem posameznem primeru temeljiti na upoštevanju vseh bistvenih elementov, ki se nanašajo na značilnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti in na ravnanje države članice, zoper katero poteka postopek, ki se je začel na podlagi člena 260 PDEU. Ta člen v zvezi s tem podeljuje Sodišču široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, da to odloči, ali je treba naložiti tako sankcijo ali ne in da po potrebi določi njen znesek (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 98 in navedena sodna praksa).

112 V obravnavani zadevi je Sodišče ob upoštevanju pravnih elementov in dejstev, na podlagi katerih je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, štelo, da je treba za učinkovito preprečevanje prihodnjih ponovitev podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvračilni ukrep, kakršen je naložitev plačila pavšalnega zneska.

113 V zvezi s tem je treba zlasti upoštevati, da Republika Hrvaška ni dosegla bistvenega napredka, da bi zagotovila popolno izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, niti med predhodnim postopkom niti med postopkom pred Sodiščem in da je, kot izhaja iz točke 59 te sodbe, hrvaška vlada šele po vložitvi te tožbe sprejela odločitev o izvedbi sanacije odlagališča Biljane Donje. Poleg tega ta država članica ni izpodbijala tega, da so se na dan, ko se je končal pisni del postopka pred Sodiščem, zadevni odpadki še vedno odlagali na isti način in na istem odlagališču ter da so bila na ta dan sanacijska dela šele v pripravljalni fazi.

114 V teh okoliščinah mora Sodišče pri izvajanju pooblastila za odločanje po prostem preudarku višino pavšalnega zneska določiti tako, da bo ta na eni strani prilagojen okoliščinam in na drugi strani sorazmeren z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti in plačilno sposobnostjo zadevne države članice. Med dejavniki, ki jih je treba v zvezi s tem upoštevati, so elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega trajanja od razglasitve sodbe, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev, in plačilna zmožnost zadevne države članice (sodba z dne 28. septembra 2023, Komisija/Združeno kraljestvo (Davčno označevanje plinskega olja), C-692/20, EU:C:2023:707, točka 96).

115 Kar zadeva, na prvem mestu, trajanje neizpolnitve obveznosti, ki je predmet te tožbe, je treba opozoriti, da ga je treba oceniti glede na trenutek, ko Sodišče presoja dejansko stanje, in ne glede na trenutek, ko Komisija pri njem vloži tožbo (glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, točka 122).

116 V obravnavani zadevi, kot izhaja iz točke 113 te sodbe, očitana neizpolnitev obveznosti na dan, ko je Sodišče preučilo dejansko stanje, še ni prenehala. Ugotoviti je torej treba, da ta neizpolnitev obveznosti traja že od 2. maja 2019, ko je bila razglašena sodba Komisija/Hrvaška – to je skoraj šest let – kar pomeni znatno trajanje (glej po analogiji sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj), C-51/20, EU:C:2022:36, točka 106).

117 Glede, na drugem mestu, resnosti kršitve je treba navesti, da je obveznost odstranitve odpadkov brez ogrožanja zdravja ljudi in škodovanja okolju del samih ciljev okoljske politike Unije, kot izhaja iz člena 191 PDEU (sodba z dne 16. julija 2015, Komisija/Italija, C-653/13, EU:C:2015:478, točka 36 in navedena sodna praksa). Glede, natančneje, členov 5, 13 in 15 Direktive 2008/98, ti določajo – kot je Komisija navedla v svojih pisanjih – temeljne obveznosti za dosego cilja te direktive, ki je zagotoviti varstvo okolja in zdravja ljudi, zlasti s preprečevanjem ali zmanjševanjem škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi.

118 Poleg tega je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je degradacija okolja neločljivo povezana s prisotnostjo odpadkov na odlagališču, neodvisno od njihove narave, in sicer ne glede na to, da ti odpadki niso niti nevarni niti strupeni, in da kopičenje odpadkov predstavlja nevarnost za okolje, še preden postanejo nevarni za zdravje (sodba Komisija/Hrvaška, točka 62 in navedena sodna praksa). Sodišče je tudi razsodilo, da je treba takšno kršitev, kadar kršitev in zlasti neizvršitev sodbe Sodišča povzročita škodo okolju in ogrožata zdravje ljudi, šteti za posebej resno (sodba z dne 14. decembra 2023, Komisija/Romunija (Zapiranje odlagališč), C-109/22, EU:C:2023:991, točka 61).

119 V obravnavani zadevi je treba zato ugotovljeno neizpolnitev obveznosti šteti za posebej resno.

120 Resnost te neizpolnitve obveznosti je še večja, ker se sodba Komisija/Hrvaška nanaša na temeljne obveznosti iz Direktive 2008/98 in ker je Republika Hrvaška v nasprotju z obveznostmi, ki jih imajo države članice na podlagi člena 260(1) PDEU, da sprejmejo ukrepe, potrebne za izvršitev zadevne sodbe Sodišča, izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška pogojevala z rezultati ugotovitev izvedenskega mnenja v zvezi z lastnostmi zadevne žlindre, s čimer ni upoštevala ugotovitev iz te sodbe. Poleg tega je treba kot obteževalno okoliščino upoštevati dejstvo, da se je ta žlindra s težo približno 140.000 ton in skupno prostornino več kot 76.000 m^3 še naprej dalj časa nezakonito odlagala na odlagališče v vasi Biljane Donje, v bližini stanovanjskih objektov, brez večjega posredovanja pristojnih nacionalnih organov, ter dejstvo, da je bilo v izvedenskih mnenjih, ki jih je navedla ta država članica, poudarjeno, da zadevna žlindra pomeni tveganje sproščanja škodljivih snovi, da vsebuje nevarne snovi in da je njena radioaktivnost nad dovoljenimi ravnmi. Kar zadeva resnost zadevne neizpolnitve obveznosti, je treba prav tako upoštevati dejstvo, da navedena država članica ni predvidela, da se bo popolnoma uskladila z zahtevami Direktive 2008/98 pred avgustom 2025, kar je približno dvanajst let po datumu, ko so se zanjo začele uporabljati obveznosti, ki izhajajo iz te direktive, po pristopu te države članice k Uniji, kar je posebej dolgo obdobje (glej po analogiji sodbo z dne 14. decembra 2023, Komisija/Romunija (Zapiranje odlagališč), C-109/22, EU:C:2023:991, točka 64 in navedena sodna praksa).

121 Glede trditev Republike Hrvaške v podporo njenemu predlogu za znižanje koeficienta resnosti zadevne kršitve, je treba navesti, prvič, da dejstva, da naj bi ta država članica Direktivo 2008/98 v celoti prenesla v svoj pravni red, ni mogoče upoštevati kot olajševalno okoliščino, ker predmet tega postopka ni neprenos te direktive, ampak neizvršitev sodbe Sodišča, s katero je bilo ugotovljeno nespoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz navedene direktive.

122 Drugič, glede na tveganja, ki jih ob upoštevanju sodne prakse iz točk 117 in 118 te sodbe zadevna kršitev pomeni za zadevne pomembne javne interese, povezane z varstvom okolja in zdravja ljudi, je treba navesti, da niti dejstvo, da analize, ki so jih pridobili hrvaški organi, niso odkrile nobene neposredne nevarnosti za življenje in zdravje ljudi ali za okolje znotraj odlagališča v Biljanah Donjih in v njegovi bližini, niti dejstvo, da posameznikom in gospodarskim subjektom ni nastala nobena gospodarska ali druga škoda, ne moreta privesti do manj stroge ocene resnosti zadevne kršitve.

123 Tretjič, res je sicer, da se zadevna kršitev v zvezi z neizvršitvijo sodbe Komisija/Hrvaška nanaša samo na odlagališče Biljane Donje. Vendar je treba to okoliščino na eni strani pretehtati glede na dejstvo, da ta država članica od uvedbe prvega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti pred Sodiščem do datuma, ko je Sodišče preučilo dejstva, ni dosegla nobenega bistvenega napredka pri izvrševanju te sodbe glede tega odlagališča. Zato je škoda, ki je še naprej nastajala zdravju ljudi in okolju zaradi očitane neizpolnitve obveznosti, enakega pomena kot tista, ki je nastala zaradi začetne neizpolnitve obveznosti, ki je bila ugotovljena v sodbi Komisija/Hrvaška (glej po analogiji sodbo z dne 2. decembra 2014, Komisija/Grčija, C-378/13, EU:C:2014:2405, točka 56). Na drugi strani iz vlog Republike Hrvaške izhaja, da ta država članica kljub razglasitvi sodbe Komisija/Hrvaška še naprej ni upoštevala dejstva, da je zadevna žlindra odpadek, in ne stranski proizvod, kar je v nasprotju z opredelitvijo, ki jo je Sodišče uporabilo v navedeni sodbi.

124 Četrtič, čeprav ni mogoče izključiti, da so okoliščine, na katere se sklicuje Republika Hrvaška in ki so povezane s pandemijo covida-19 ter potresi marca in decembra 2020, omenjeni v točki 99 te sodbe, lahko povzročile nekatere zamude pri izvršitvi sodbe Komisija/Hrvaška, pa so bili ukrepi, ki so bili sprejeti ali načrtovani v času teh dogodkov in celo pozneje – in to do avgusta 2023 – namenjeni preučitvi možnosti ponovne uporabe zadevne žlindre, kar je privedlo do tega, da neizpolnjevanje obveznosti, ugotovljeno v tej sodbi, še traja. Zato te posebne okoliščine ne morejo vplivati na presojo resnosti zadevne kršitve.

125 Petič, glede na različne ukrepe, sprejete od razglasitve sodbe Komisija/Hrvaška, je treba navesti, da je Republika Hrvaška vztrajala pri enakem ravnanju, kot je ravnanje, zaradi katerega je bila izdana navedena sodba in sicer tako, da je daljše obdobje dopuščala odlaganje zelo velike količine zadevne žlindre na odlagališče Biljane Donje zaradi morebitne uporabe te žlindre kot gradbenega materiala, čeprav je bila taka uporaba negotova. V teh okoliščinah dejstva, da je ta država članica v okviru tega postopka sodelovala s službami Komisije, ni mogoče šteti za olajševalno okoliščino.

126 Ob tem je treba kot olajševalno okoliščino upoštevati dejstvo, da je sodba Komisija/Hrvaška prva sodba, ki jo je Sodišče izdalo proti Republiki Hrvaški na podlagi člena 258 PDEU, in da je ta postopek prav tako prvi postopek, uveden na podlagi člena 260(2) PDEU proti tej državi članici, čeprav je pristop navedene države članice k Uniji razmeroma nedaven (glej v tem smislu sodbi z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska, C-270/11, EU:C:2013:339, točka 55, in z dne 14. decembra 2023, Komisija/Romunija (Zapiranje odlagališč), C-109/22, EU:C:2023:991, točka 63).

127 Kar zadeva, na tretjem mestu, plačilno zmožnost Republike Hrvaške, je Komisija predlagala, da se upošteva BDP te države članice v primerjavi s povprečnim BDP držav članic za dve tretjini izračuna in število njenih prebivalcev v primerjavi s povprečnim številom prebivalcev držav članic kot demografsko merilo za eno tretjino izračuna v skladu s točkama 3.4 in 4.2 sporočila iz leta 2023.

128 V zvezi s tem je iz novejše sodne prakse Sodišča razvidno, da pri določitvi plačilne zmožnosti zadevne države članice ni mogoče v metodo izračuna faktorja „n“, ki predstavlja plačilno zmožnost zadevne države članice v primerjavi s plačilno zmožnostjo drugih držav članic, vključiti upoštevanja demografskega merila v skladu s podrobnimi pravili iz točk 3.4 in 4.2 sporočila iz leta 2023 (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 86).

129 Tako se je treba za določitev plačilne zmožnosti Republike Hrvaške opreti na njen BDP kot na prevladujoči dejavnik, ne da bi se upoštevalo število prebivalcev te države članice. Prav tako je treba upoštevati trditve Republike Hrvaške v zvezi z negativnim razvojem upoštevnih gospodarskih kazalnikov, s katerim se je navedena država članica soočala v času trajanja zadevne kršitve. Posledično je treba upoštevati tudi nedavno gibanje BDP te države članice, kakršno je v času, ko Sodišče presoja dejansko stanje (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 131 in navedena sodna praksa).

130 Glede na zgoraj navedene preudarke Sodišče šteje, da je primerno naložiti pavšalni znesek v višini 1.000.000 EUR.

– *Denarna kazen*

131 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je naložitev denarne kazni načeloma utemeljena le, če neizpolnitev obveznosti, ki izhaja iz neizvršitve predhodne sodbe, traja do presoje dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 135 in navedena sodna praksa).

132 V obravnavani zadevi, kot je ugotovljeno v točki 116 te sodbe, je ugotovljena neizpolnitev obveznosti trajala do presoje dejanskega stanja, ki jo je opravilo Sodišče.

133 V teh okoliščinah je naložitev plačila denarne kazni Republiki Hrvaški ustrezno finančno sredstvo, s katerim se ta država članica spodbudi k sprejetju ukrepov, potrebnih za odpravo ugotovljene neizpolnitve obveznosti, in da se zagotovi popolna izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška.

134 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora biti ta denarna kazen določena glede na stopnjo prepričevanja, ki je potrebna, da zadevna država članica spremeni svoje ravnanje in očitano kršitev odpravi (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 138 in navedena sodna praksa).

135 Sodišče pri izvrševanju pooblastila za odločanje po prostem preudarku na tem področju navedeno denarno kazen določi tako, da je ta, na eni strani, prilagojena okoliščinam ter, na drugi strani, sorazmerna z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti in s plačilno zmožnostjo zadevne države članice (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 139 in navedena sodna praksa).

136 Pri določitvi zneska denarne kazni so temeljna merila, ki jih je treba upoštevati za zagotovitev njene prisilne narave zaradi enotne in učinkovite uporabe prava Unije, načeloma resnost kršitev, trajanje kršitev in zmožnost plačila zadevne države članice. Za uporabo teh meril je treba upoštevati zlasti posledice neizvršitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese ter nujnost, da zadevna država članica izpolni svoje obveznosti (sodba z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II), C-123/22, EU:C:2024:493, točka 141 in navedena sodna praksa).

137 V obravnavani zadevi so okoliščine, ki jih je treba upoštevati, razvidne zlasti iz razlogov, ki so bili navedeni v točkah od 116 do 122 in od 124 do 129 te sodbe in ki se nanašajo na resnost in trajanje zadevne kršitve ter na plačilno zmožnost Republike Hrvaške. Poleg tega je treba upoštevati

okoliščino, da po napovedih te države članice popolno odstranjevanje zadevnih odpadkov ne bo dokončano pred avgustom 2025, to je približno petnajst let po tem, ko so bili odloženi na odlagališču Biljane Donje.

138 Nazadnje, predlogu Republike Hrvaške v zvezi z naložitvijo degresivne denarne kazni, izračunane na polletni osnovi, ni mogoče ugoditi. Ker se ugotovljena neizpolnitev obveznosti nanaša na eno samo odlagališče, bi bilo namreč mogoče manjši poseg v okolje in zdravje ljudi ugotoviti šele po tem, ko ta država članica v celoti izvrši sodbo Komisija/Hrvaška.

139 Glede na zgoraj navedeno je treba Republiki Hrvaški naložiti, naj Komisiji plača denarno kazen v višini 6500 EUR za vsak dan zamude pri izvedbi ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Hrvaška, od dneva razglasitve te sodbe do dneva popolne izvršitve te sodbe.

Stroški

140 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Hrvaški naloži plačilo stroškov, in ker zadnjenavedena s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

1. **Republika Hrvaška s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 2. maja 2019, Komisija/Hrvaška (Odlagališče Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU.**

2. **Republika Hrvaška mora Evropski komisiji plačati pavšalni znesek v višini 1.000.000 EUR.**

3. **Republika Hrvaška mora Evropski komisiji od datuma razglasitve te sodbe do izvršitve sodbe z dne 2. maja 2019, Komisija/Hrvaška (Odlagališče Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), če neizpolnitev obveznosti, ugotovljene v točki 1 izreka te sodbe, na navedeni datum še traja, plačati denarno kazen v višini 6500 EUR za vsak dan zamude pri izvedbi ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe 2. maja 2019, Komisija/Hrvaška (Odlagališče Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

4. **Republiki Hrvaški se naloži plačilo stroškov postopka.**

Podpisi