Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 6 marca 2025 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 260 ust. 2 TFUE – Przetwarzanie odpadów – Dyrektywa 2008/98/WE – Kruszywo skalne składowane na terenie Biljane Donje (Chorwacja) – Artykuł 5 ust. 1 – Pojęcie „produktu ubocznego” – Artykuł 13 – Obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska – Artykuł 15 ust. 1 – Obowiązek spowodowania, by odpady przetwarzał posiadacz lub inne wyznaczone osoby – Wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie – Niewykonanie – Kary pieniężne – Ryczałt – Okresowa kara pieniężna

W sprawie C-315/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 23 maja 2023 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali M. Escobar Gómez, M. Mataija oraz P. Ondrůšek, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Chorwacji, którą reprezentowała G. Vidović Mesarek, w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: F. Biltgen (sprawozdawca), prezes pierwszej izby, pełniący obowiązki prezesa siódmej izby, M.L. Arastey Sahún, prezes piątej izby, i J. Passer, sędzia,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: chorwacki.

Wyrok

1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że nie podejmując środków zapewniających wykonanie wyroku z dnia 2 maja 2019 r., Komisja/Chorwacja (Składowisko Biljane Donje) (C-250/18, zwanego dalej „wyrokiem Komisja/Chorwacja”, EU:C:2019:343), Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 260 ust. 1 TFUE;

– zasądzenie od Republiki Chorwacji, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, zapłaty na rzecz Komisji kary ryczałtowej w wysokości odpowiadającej dziennej kwocie 840 EUR pomnożonej przez liczbę dni, które upłynęły od dnia ogłoszenia wyroku stwierdzającego uchybienie do dnia, w którym to państwo członkowskie zastosuje się do tego wyroku, lub, gdyby to nie nastąpiło, do dnia ogłoszenia wyroku Trybunału w niniejszej sprawie, przy czym minimalna kara ryczałtowa wynosi 392 000 EUR;

– zasądzenie od Republiki Chorwacji zapłaty na rzecz Komisji dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 7560 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu wyroku stwierdzającego uchybienie, naliczanej od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia pełnego wykonania wyroku Komisja/Chorwacja, i

– obciążenie Republiki Chorwacji kosztami postępowania.

Ramy prawne

Dyrektywa 2008/98/WE

2 Artykuł 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3), zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania”.

3 Artykuł 3 pkt 1 tej dyrektywy definiuje pojęcie „odpadów” jako „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany”.

4 Artykuł 5 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Produkty uboczne”, przewiduje w ust. 1:

„Substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie, mogą być uznane za produkt uboczny, a nie za odpady, o których mowa w art. 3 pkt 1, wyłącznie jeżeli spełnione są następujące warunki:

a) dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne;

b) dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa;

c) dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; oraz

d) dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem, tzn. dana substancja lub przedmiot spełniają wszelkie istotne wymagania dla określonego zastosowania w zakresie produktu, ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego, i nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych oddziaływań na środowisko lub zdrowie ludzkie".

5 Zgodnie z art. 13 rzeczonej dyrektywy, zatytułowanym „Ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska":

„Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności:

a) bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;

b) bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy; oraz

c) bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu".

6 Artykuł 15 dyrektywy 2008/98, zatytułowany „Odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami", stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów zgodnie z art. 4 i 13".

Komunikat z 2023 r.

7 Komunikat Komisji 2023/C 2/01, zatytułowany „Sankcje finansowe w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego" (Dz.U. 2023, C 2, s. 1, zwany dalej „komunikatem z 2023 r."), przewiduje w pkt 3 i 4 zasady dotyczące odpowiednio „okresowej kary pieniężnej" i „kar ryczałtowych".

8 Punkt 3.2 tego komunikatu, zatytułowany „Stosowanie współczynnika wagi uchybienia (współczynnik wynoszący od 1 do 20)", ma następujące brzmienie:

„Uchybienie dotyczące niewykonania przez państwo członkowskie wyroku […] zawsze uważa się za poważne. Aby dostosować wysokość kary do szczególnych okoliczności sprawy, Komisja określa współczynnik wagi uchybienia na podstawie dwóch parametrów: wagi naruszonych lub nietransponowanych przepisów Unii oraz skutków uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego.

[…] wagę uchybienia określa się za pomocą ustalonego przez Komisję współczynnika wynoszącego od 1 do 20".

9 Zgodnie z pkt 3.3 wspomnianego komunikatu z 2023 r., zatytułowanym „Stosowanie współczynnika czasu trwania”:

„[…]

Współczynnik czasu trwania jest wyrażony jako mnożnik przyjmujący wartość od 1 do 3. Mnożnik ten oblicza się, powiększając jego wartość o 0,10 każdego miesiąca, począwszy od dnia wydania pierwszego wyroku […].

[…]”.

10 Punkt 3.4 tego komunikatu, zatytułowany „Zdolność płatnicza państwa członkowskiego”, przewiduje:

„[…]

Wysokość kary, którą można uznać za odstraszającą, będzie różniła się w zależności od zdolności płatniczej państw członkowskich. Wspomniane działanie odstraszające znajduje odzwierciedlenie we współczynniku »n«. Współczynnik ten definiuje się jako ważoną średnią geometryczną produktu krajowego brutto (PKB) […] danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią PKB państw członkowskich – wynikowi tego działania przypisuje się wagę wynoszącą 2; uzyskany iloraz mnoży się przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią liczby ludności wszystkich państw członkowskich, przy czym ilorazowi temu przypisuje się wagę wynoszącą 1. Uzyskany rezultat odzwierciedla zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego względem zdolności płatniczej pozostałych państw członkowskich:

$$\text{współczynnik „n”} = \left(\frac{\text{PKB}_{\text{n}}}{\text{PKB}_{\text{śr}}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{ludn}_{\text{n}}}{\text{ludn}_{\text{śr}}}\right)^{1/3}$$

[…]

Komisja postanowiła […] zmienić metodę obliczania współczynnika »n«, która obecnie opiera się przede wszystkim na PKB państw członkowskich i w dalszej kolejności na liczbie ich mieszkańców jako na kryterium demograficznym zapewniającym możliwość zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi. Sytuacja, w której element związany z liczbą ludności państw członkowskich w obliczeniach współczynnika »n« odpowiada za jedną trzecią wagi tego współczynnika, pozwala w rozsądny sposób ograniczyć wahania współczynników »n« poszczególnych państw członkowskich w porównaniu z sytuacją, w której obliczenia tego współczynnika bazowałyby wyłącznie na PKB państw członkowskich. Prowadzi to również do zwiększenia stabilności obliczeń współczynnika »n«, biorąc pod uwagę fakt, że liczba ludności danego państwa prawdopodobnie nie będzie zmieniała się w znacznym stopniu w ujęciu rocznym. PKB państwa członkowskiego może być natomiast narażony na poważniejsze wahania w skali roku, zwłaszcza w okresach kryzysu gospodarczego. Jednocześnie, ponieważ PKB państwa członkowskiego nadal odpowiada za dwie trzecie wagi obliczeń, pozostaje najważniejszym czynnikiem branym pod uwagę do celów oceny zdolności płatniczej danego państwa.

[…]”.

11 Punkt 4.2 komunikatu z 2023 r. określa metodę obliczania kary ryczałtowej w następujący sposób:

„Metoda obliczania kary ryczałtowej jest zbliżona do metody obliczania okresowej kary pieniężnej i obejmuje:

– pomnożenie stawki ryczałtowej przez współczynnik wagi uchybienia,

– pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik »n«,

– pomnożenie rezultatu przez liczbę dni trwania uchybienia […]

[…]”.

12 Punkt 4.2.1 tego komunikatu przewiduje:

„Aby obliczyć karę ryczałtową, stawkę dzienną mnoży się przez liczbę dni trwania uchybienia. Liczbę dni trwania uchybienia ustala się w następujący sposób:

– w przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE liczba ta odpowiada liczbie dni od dnia przypadającego po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w odpowiedniej dyrektywie do dnia wyeliminowania uchybienia, lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia wydania wyroku na podstawie art. 260 TFUE,

[…]”.

13 Zgodnie z pkt 4.2.2 komunikatu z 2023 r.:

„Przy obliczaniu kary ryczałtowej Komisja stosuje ten sam współczynnik wagi uchybienia i ten sam stały współczynnik »n« co przy obliczaniu okresowej kary pieniężnej […].

W przypadku kary ryczałtowej stawka ryczałtowa jest niższa niż w przypadku okresowych kar pieniężnych. […]

Stawkę ryczałtową obowiązującą dla kary ryczałtowej przedstawiono w pkt 2 załącznika I.

[…]”.

14 Załącznik I do komunikatu z 2023 r., zatytułowany „Dane wykorzystywane do ustalenia wysokości sankcji finansowych proponowanych Trybunałowi”, przewiduje w pkt 1, że stawkę ryczałtową okresowej kary pieniężnej, o której mowa w pkt 3.1 tego komunikatu, ustala się na poziomie 3000 EUR dziennie, w pkt 2 – że stawkę ryczałtową kary ryczałtowej, o której mowa w pkt 4.2.2 rzeczonego komunikatu, ustala się na poziomie 1000 EUR dziennie, a w pkt 3 – że współczynnik „n” dla Republiki Chorwacji wynosi 0,14. Zgodnie z pkt 5 załącznika I minimalna kara ryczałtowa określona dla Republiki Chorwacji wynosi 392 000 EUR.

Wyrok Komisja/Chorwacja

15 W wyroku Komisja/Chorwacja Trybunał orzekł, że:

– poprzez brak stwierdzenia, że kruszywo skalne składowane w Biljane Donje (Chorwacja) stanowi odpady, a nie produkt uboczny, i że należy nim gospodarować jak odpadami, Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98;

– poprzez brak podjęcia wszelkich niezbędnych środków dla zapewnienia, by gospodarowanie odpadami składowanymi w Biljane Donje było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 13 dyrektywy 2008/98;

– poprzez brak podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, by posiadacz odpadów składowanych w Biljane Donje dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów, Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

16 Pismem z dnia 28 maja 2019 r. Komisja wezwała Republikę Chorwacji do poinformowania jej o podjętych lub planowanych środkach, wraz ze szczegółowym harmonogramem, w celu zastosowania się do wyroku Komisja/Chorwacja.

17 W odpowiedzi z dnia 17 października 2019 r. Republika Chorwacji wskazała, że kruszywo skalne składowane na terenie Biljane Donje jest przeznaczone do renowacji portu lotniczego Zadar (Chorwacja) oraz do rekultywacji kopalni odkrywkowych na porzuconych terenach wydobycia boksytu. To państwo członkowskie wskazało na szereg środków, które należy podjąć w tym celu, nie przedstawiając jednak harmonogramu wdrożenia planowanych środków.

18 Uznawszy, w następstwie spotkań, które odbyły się między Komisją a władzami chorwackimi w dniach 5 i 6 listopada 2019 r. oraz w dniu 16 czerwca 2021 r., że Republika Chorwacji nie podjęła wszystkich środków zapewniających wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja, ponieważ władze chorwackie nie wyjaśniły, jakie konkretne środki przewidują przyjąć w celu zastosowania się do tego wyroku i w jakim terminie wdrożą te środki, Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego w dniu 23 września 2021 r. wezwanie do usunięcia uchybienia, wzywając je do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy od dnia jego otrzymania.

19 W dniu 23 listopada 2021 r. Republika Chorwacji odpowiedziała na to wezwanie do usunięcia uchybienia, wskazując, że nadal trwa analiza właściwości żużla skalnego stanowiącego substancję składowaną na terenie Biljane Donje w postaci kruszywa (zwanego dalej „przedmiotowym żużlem") w celu określenia jego potencjału zastosowania jako materiału budowlanego oraz że do celów tej analizy wybrano eksperta w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, który miał przedstawić swoją ekspertyzę najpóźniej do dnia 21 marca 2022 r. To państwo członkowskie wyjaśniło, że wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja zależy od wniosków zawartych w tej ekspertyzie.

20 Zdaniem Republiki Chorwacji, jeżeli z tej ekspertyzy będzie wynikać, że przedmiotowy żużel może być używany jako materiał budowlany, będzie miała do dyspozycji trzy opcje. Zasadniczo, po pierwsze, kruszywo kamienne może zostać nieodpłatnie udostępnione do realizacji przedsięwzięć leżących w interesie publicznym jednostkom samorządu lokalnego i regionalnego, które powinny wcześniej zostać wezwane do wyrażenia zainteresowania tym materiałem. Po drugie, w przypadku braku zainteresowania pierwszą opcją lub w przypadku braku wystarczającego interesu w odniesieniu do całości kruszywa mogłoby ono zostać zbyte odpłatnie jednostkom samorządu lokalnego i regionalnego lub osobom prawnym będącym własnością państwa chorwackiego lub utworzonym przez to państwo na realizację przedsięwzięć komercyjnych lub przedsięwzięć, które nie leżą w interesie publicznym, bez przetargu publicznego. Po trzecie, kruszywo kamienne mogłoby być sprzedawane w ramach przetargu publicznego. Republika Chorwacji zauważyła również, że przedmiotowy żużel może wymagać przetworzenia przed użyciem w budownictwie, co w odniesieniu do dwóch pierwszych opcji wymagałoby wszczęcia nowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego zakończenie w przypadku zaskarżenia mogłoby się przedłużyć. Ponadto przewidywany czas przetworzenia przedmiotowego żużla zależy od różnych czynników i nawet po tym przetworzeniu Republika Chorwacji mogłaby rozporządzać przedmiotowym żużlem zgodnie z tymi trzema opcjami, co oznacza przestrzeganie dodatkowych etapów procedury.

21 Na wypadek gdyby z ustaleń zawartych w ekspertyzie wynikało, że składowany przedmiotowy żużel nie może być wykorzystywany jako materiał budowlany, Republika Chorwacji wskazała, że zastosuje się do zakon o gospodarenju otpadom (ustawy o gospodarowaniu odpadami) z dnia 15 lipca 2021 r., (*Narodne novine*, br. 84/2021, zwanej dalej „ustawą o gospodarowaniu odpadami"). W takim przypadku władze chorwackie przekazałyby przedmiotowy żużel do przetworzenia osobie upoważnionej lub wysłałyby go poza Chorwację zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. 2006, L 190, s. 1).

22 W obu przypadkach, o których mowa w pkt 20 i 21 niniejszego wyroku, władze te musiałyby najpierw zorganizować postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, a następnie zapewnić rekultywację terenu Biljane Donje zgodnie z ustawą o gospodarowaniu odpadami.

23 Republika Chorwacji wyjaśniła również, że do końca 2021 r. włączy teren Biljane Donje do planu gospodarowania odpadami.

24 Uznawszy, że to państwo członkowskie nie podjęło środków niezbędnych do wykonania wyroku Komisja/Chorwacja, Komisja wniosła niniejszą skargę w dniu 23 maja 2023 r.

25 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 marca 2024 r. postępowanie w niniejszej sprawie zostało zawieszone do czasu wydania wyroku w sprawie C-147/23. W następstwie ogłoszenia wyroku z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów) (C-147/23, EU:C:2024:346), prezes Trybunału zarządził w tym samym dniu wznowienie postępowania w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie uchybienia

Argumentacja stron

26 Skarga Komisji opiera się na trzech zarzutach, dotyczących naruszenia, odpowiednio, art. 5 ust. 1, art. 13 i art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

27 W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Republika Chorwacji nie podjęła środków zapewniających wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja w celu położenia kresu naruszeniu art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98, ponieważ to państwo członkowskie nie dokonało ustalenia, że kruszywo kamienne składowane na terenie Biljane Donje stanowi odpady.

28 Komisja utrzymuje, że niezależnie od ogłoszenia tego wyroku podejście tego państwa członkowskiego w odniesieniu do przedmiotowego żużla pozostało zasadniczo takie samo jak podejście przyjęte przez to państwo przed ogłoszeniem wyroku. Z uwag Republiki Chorwacji przedstawionych w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, przywołanych w pkt 19–23 niniejszego wyroku, wynika bowiem, że władze chorwackie w dalszym ciągu badały, czy możliwe było wykorzystanie tego żużla w budownictwie, co świadczy o tym, że ów żużel jest nadal traktowany jako produkt uboczny, w przypadku którego należy zapewnić późniejsze wykorzystanie, a nie jako odpady.

29 Co się tyczy rozważań przedstawionych przez Republikę Chorwacji w toku wspomnianego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi dotyczących ewentualnego przyszłego wykorzystania przedmiotowego żużla składowanego na terenie Biljane Donje, Komisja zauważa, że wykorzystanie tego żużla jako materiału budowlanego było jedynie przewidziane przez to państwo członkowskie.

30 Ponadto okoliczność, że w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia Republika Chorwacji opisała, na wypadek gdyby wykorzystanie żużla do celów budowlanych okazało się niemożliwe, dodatkowe środki wymagane przez jej ustawodawstwo w dziedzinie gospodarowania odpadami, w tym włączenie terenu Biljane Donje do planu gospodarowania odpadami, w żaden sposób nie podważa niepewnego charakteru wykorzystania przedmiotowego żużla do celów budowlanych. Twierdzenie, zgodnie z którym żużel może stanowić odpady, jest bowiem jedynie zwykłą spekulacją, niewystarczającą do położenia kresu naruszeniu art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98 stwierdzonemu w wyroku Komisja/Chorwacja. Podobnie zapowiedź przez to państwo członkowskie pewnych prac przygotowawczych, takich jak modyfikacje planu gospodarowania odpadami, nie może być wystarczające w tym celu.

31 Komisja wywodzi z tego, że naruszenie art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98 trwa nadal.

32 W zarzucie drugim Komisja podnosi, że Republika Chorwacji nie podjęła środków zapewniających wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja w celu położenia kresu naruszeniu art. 13 tej dyrektywy stwierdzonemu przez Trybunał w tym wyroku, ponieważ to państwo członkowskie nie podjęło środków niezbędnych do zapewnienia, by gospodarowanie odpadami składowanymi na terenie Biljane Donje odbywało się bez narażania zdrowia ludzkiego i bez szkody dla środowiska.

33 Komisja utrzymuje, że bezsporne jest, iż odpady te są nadal składowane nieprzepisowo, w tym samym miejscu i w ten sam sposób. Wynika z tego, że Republika Chorwacji nie zapewniła prawidłowego unieszkodliwiania odpadów składowanych na terenie Biljane Donje w dniu odniesienia dla oceny trwania uchybienia, czyli w dniu 23 listopada 2021 r.

34 Instytucja ta dodaje, że ze środków podjętych przez to państwo członkowskie po tej dacie również nie można wywnioskować, iż zostały przyjęte skuteczne środki w celu unieszkodliwiania odpadów zgodnie z dyrektywą 2008/98.

35 Komisja wywodzi z tego, że naruszenie art. 13 dyrektywy 2008/98 trwa nadal.

36 W ramach zarzutu trzeciego Komisja podnosi, że Republika Chorwacji nie podjęła środków zapewniających wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja w celu położenia kresu naruszeniu art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98 stwierdzonemu przez Trybunał w tym wyroku, ponieważ to państwo członkowskie nie podjęło środków niezbędnych do zapewnienia, aby posiadacz odpadów składowanych na terenie Biljane Donje przetwarzał odpady samodzielnie lub zlecił przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów względnie prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów.

37 Komisja przypomina w tym względzie, że zgodnie z orzecznictwem dotyczącym art. 8 dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39), poprzedzającej dyrektywę 2008/98, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia rekultywacji nielegalnych składowisk odpadów.

38 Tymczasem w dniu odniesienia dla oceny trwania uchybienia, a mianowicie w dniu 23 listopada 2021 r., przedmiotowy żużel był nadal nieprzepisowo składowany na terenie Biljane Donje i nie został przetworzony, ponieważ Republika Chorwacji nie podjęła środków niezbędnych do zapewnienia przestrzegania zobowiązań ciążących na niej na mocy art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

39 W konsekwencji Komisja uważa, że naruszenie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98 trwa nadal.

40 Republika Chorwacji wnosi do Trybunału o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

41 Co się tyczy w pierwszej kolejności zarzutu dotyczącego naruszenia art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98, to państwo członkowskie podnosi, że w toku postępowania przed Trybunałem w sprawie zakończonej wyrokiem Komisja/Chorwacja ustalono, iż przedmiotowy żużel stanowi zasoby mineralne należące do Republiki Chorwacji i że w konsekwencji organy krajowe powinny zastosować się do zakon o upravljanju državnom imovinom (ustawy o zarządzaniu majątkiem państwowym) z dnia 25 maja 2018 r. (*Narodne novine*, br. 52/18), a w szczególności do art. 9 tej ustawy. Zgodnie z tym artykułem, który wymaga racjonalnego, przejrzystego i publicznego zarządzania mieniem państwowym w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju Republiki Chorwacji, a w szczególności dokonywania wszelkich czynności związanych z mieniem państwowym z poszanowaniem należytego zarządzania i zasad administrowania zarządzania mieniem państwowym, władze chorwackie były zobowiązane do stwierdzenia najpierw, że nie było możliwości wykorzystania przedmiotowego żużla w budownictwie jako najkorzystniejszej i najszybszej opcji rekultywacji składowiska w Biljane Donje.

42 Jednocześnie ministerstwo gospodarki i zrównoważonego rozwoju (Chorwacja) wszczęło w celu wykonania wyroku Komisja/Chorwacja procedurę mającą na celu wpisanie tego składowiska do wykazu przedsięwzięć rekultywacyjnych zgodnie z ustawą o gospodarowaniu odpadami właśnie na wypadek, gdyby po przeprowadzeniu szczegółowego badania właściwości żużla umieszczonego na składowisku okazało się, że jego dalsze wykorzystanie jako materiału budowlanego nie jest możliwe. W takim przypadku przewidziano zapewnienie bezpiecznego gospodarowania przedmiotowym żużlem zgodnie z ustawą o gospodarowaniu odpadami.

43 Republika Chorwacji wyjaśnia, że w świetle wyników szeregu ekspertyz, które wskazywały na ograniczenia dotyczące ponownego użycia przedmiotowego żużla jako materiału budowlanego oraz na niemożność wykorzystywania go do zasypania nieczynnych kopalni odkrywkowych, władze tego państwa stwierdziły, że wszystkie możliwości wykorzystania przedmiotowego żużla jako produktu ubocznego zostały wyczerpane i że w konsekwencji składowisko w Biljane Donje zostanie poddane rekultywacji zgodnie z ustawą o gospodarowaniu odpadami. To państwo członkowskie utrzymuje, że doszło zatem do wniosku, iż przedmiotowy żużel składowany na terenie Biljane Donje stanowi odpady, a nie produkt uboczny, i że należy go traktować jako odpady, w związku z czym wypełniło ono zobowiązania ciążące na nim na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

44 Co się tyczy w drugiej kolejności zarzutu dotyczącego naruszenia art. 13 tej dyrektywy, Republika Chorwacji podnosi, że to właśnie dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska zgodnie z celem rozpatrywanych przepisów wspomnianej dyrektywy jej władze działały w celu zapewnienia warunków wstępnych dla skuteczniejszej rekultywacji składowiska znajdującego się w Biljane Donje, tak aby zagwarantować ponowne użycie przedmiotowego żużla w budownictwie. W tym celu konieczne było sporządzenie szeregu ekspertyz, które z uwagi na ograniczenia i zawieszenie życia publicznego w Chorwacji z powodu pandemii COVID-19 zostały opóźnione.

45 Republika Chorwacji kwestionuje zatem twierdzenie Komisji, zgodnie z którym nie podjęła ona żadnych istotnych działań w celu wykonania wyroku Komisja/Chorwacja. Władze tego państwa członkowskiego nieustannie podejmowały działania mające na celu znalezienie najlepszego rozwiązania w celu unieszkodliwienia przedmiotowego żużla w sposób zgodny z wymogami zdrowia i środowiska. Opierając się na wnioskach ze sprawozdania chorwackiego instytutu geologicznego z czerwca 2018 r. dotyczącego analizy jakości gleby, powietrza, wód gruntowych i wód deszczowych zebranych w pojemnikach gospodarstw domowych w regionie Biljane Donje i w jego wielkim regionie, z których wynika, że w świetle badanych potencjalnie toksycznych parametrów organicznych i nieorganicznych sytuacja jest akceptowalna, władze chorwackie postanowiły przeprowadzić inne ekspertyzy, o których mowa w pkt 43 niniejszego wyroku, w celu zapewnienia ponownego użycia przedmiotowego żużla i jego rzeczywistego unieszkodliwienia. Jednakże w świetle wniosków z tych innych ekspertyz stwierdzono, że składowisko zostanie poddane rekultywacji zgodnie z ustawą o gospodarowaniu odpadami.

46 Republika Chorwacji zauważa w tym kontekście, że ustalono szczegółowy harmonogram realizacji działań mających na celu unieszkodliwienie przedmiotowych odpadów na terenie Biljane Donje, które miałyby zostać przeprowadzone w okresie od sierpnia 2023 r. do sierpnia 2025 r.

47 Co się tyczy w trzeciej kolejności zarzutu dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98, Republika Chorwacji wyjaśnia, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do usunięcia uchybienia oraz w dniu wniesienia niniejszej skargi włączyła już projekt rekultywacji składowiska odpadów znajdującego się w Biljane Donje do planu gospodarowania odpadami na lata 2017–2022, który został zmieniony w styczniu 2022 r. Ponadto to państwo członkowskie

opracowało w nowym planie gospodarowania odpadami na lata 2023–2028 projekt rekultywacji tego składowiska i określiło wszystkie inne etapy, które zostaną wdrożone w okresie od sierpnia 2023 r. do sierpnia 2025 r. w celu zakończenia pełnej rekultywacji wspomnianego składowiska.

48 W duplice Republika Chorwacji podnosi ponadto w odniesieniu do tego zarzutu, że podejście przyjęte przez jej władze, polegające na sprawdzeniu możliwości ponownego wykorzystania przedmiotowego żużla zgodnie z ustawodawstwem krajowym dotyczącym zarządzania mieniem państwowym, jest uzasadnione w świetle hierarchii postępowania z odpadami ustanowionej w dyrektywie 2008/98, zgodnie z którą przygotowanie do ponownego użycia, recykling lub każda inna metoda odzysku mają pierwszeństwo przed unieszkodliwianiem odpadów.

Ocena Trybunału

49 Zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE, jeżeli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona, po umożliwieniu temu państwu przedstawienia uwag, wnieść sprawę do Trybunału, wskazując stosowną jej zdaniem do okoliczności wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez wspomniane państwo członkowskie.

50 Dniem odniesienia dla oceny istnienia uchybienia w rozumieniu art. 260 ust. 2 TFUE jest dzień upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do usunięcia uchybienia wysłanym na podstawie tego postanowienia [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo].

51 Jako że Komisja wystosowała wezwanie do usunięcia uchybienia w dniu 23 września 2021 r., w niniejszej sprawie dniem odniesienia dla oceny istnienia uchybienia, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, jest dzień upływu terminu wyznaczonego w tym piśmie, czyli dzień 23 listopada 2021 r.

52 Należy również przypomnieć, że sentencja wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, w której opisane jest stwierdzone przez Trybunał uchybienie, ma szczególne znaczenie dla określenia środków, jakie państwo członkowskie musi przyjąć, aby zapewnić pełne wykonanie tego wyroku. Sentencję takiego wyroku należy interpretować w świetle jego uzasadnienia [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo].

– *W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98*

53 Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98 substancja lub przedmiot powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest produkowanie tej substancji lub tego produktu, nie mogą zostać uznane za „odpady” w rozumieniu art. 3 pkt 1 tej dyrektywy, lecz za „produkt uboczny”, tylko wtedy gdy spełnione są kumulatywne warunki określone w lit. a)–d) wspomnianego art. 5 ust. 1. Wśród tych warunków znajduje się warunek określony w lit. a), zgodnie z którym „dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne”.

54 W pkt 1 akapit pierwszy sentencji wyroku Komisja/Chorwacja Trybunał orzekł, że Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98, ponieważ nie uznała, że kruszywo kamienne składowane na terenie Biljane Donje jest odpadem, a nie produktem ubocznym, oraz że należy nim zarządzać jako odpadami.

55 Punkt 1 akapit pierwszy sentencji wyroku Komisja/Chorwacja opierał się na stwierdzeniu dokonanym w pkt 37, 38, 42 i 43 tego wyroku, że przedmiotowy żużel nie mógł być uznany za „produkty uboczne" w rozumieniu art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98, lecz stanowił „odpady" w rozumieniu art. 3 pkt 1 tej dyrektywy, ponieważ jego dalsze wykorzystywanie przez jego posiadacza było niepewne i było możliwe do przewidzenia jedynie w krótszym lub dłuższym okresie.

56 W niniejszej sprawie zarówno z odpowiedzi Republiki Chorwacji z dnia 23 listopada 2021 r. na wezwanie do usunięcia uchybienia, która to data pokrywa się z datą upływu terminu wyznaczonego w tym wezwaniu, jak i z jej odpowiedzi na skargę wynika, że w dniu upływu terminu wyznaczonego we wspomnianym wezwaniu analiza mająca na celu określenie możliwego zastosowania przedmiotowego żużla jako materiału budowlanego była w toku i że wnioski eksperta odpowiedzialnego za przeprowadzenie tej analizy były oczekiwane najpóźniej do dnia 21 marca 2022 r. W odpowiedzi tej wspomniane państwo członkowskie wyjaśniło przede wszystkim, że wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja będzie zależało od wniosków wynikających z ekspertyzy dotyczącej właściwości przedmiotowego żużla. Następnie powołało się ono na różne możliwości, jakie mu przysługiwały na wypadek, gdyby w ekspertyzie stwierdzono, że ów żużel może być wykorzystany jako materiał budowlany, i wreszcie oświadczyło, że w przypadku gdyby rzeczona ekspertyza miała stwierdzić, że takie ponowne użycie nie jest możliwe, gospodarowanie tym żużlem zostałoby zagwarantowane w sposób pewny zgodnie z ustawą o gospodarowaniu odpadami.

57 Wynika z tego, że w dniu odniesienia dla oceny trwania rozpatrywanego uchybienia, czyli w dniu 23 listopada 2021 r., Republika Chorwacji nadal nie ustaliła, że przedmiotowy żużel stanowi „odpady" w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2008/98, i że należało nim gospodarować jak odpadami, lecz dalej rozważała możliwość dalszego wykorzystania tego żużla, przy czym nie mogła wykazać pewności tego wykorzystania.

58 Stwierdzenia tego nie może podważyć, po pierwsze, argument tego państwa członkowskiego, zgodnie z którym było ono zobowiązane do zastosowania się do ustawy o zarządzaniu majątkiem publicznym, o której mowa w pkt 41 niniejszego wyroku i która nakazuje poszanowanie prawidłowego zarządzania mieniem państwowym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może bowiem powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii [wyrok z dnia 20 czerwca 2024 r., Komisja/Bułgaria (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-85/22, EU:C:2024:535, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo].

59 Po drugie, podjęte lub planowane środki, na które powołuje się Republika Chorwacji w celu wykazania, że wykonała wyrok Komisja/Chorwacja, w odniesieniu do stwierdzenia, iż przedmiotowy żużel składowany na terenie Biljane Donje stanowi odpady, a nie produkty uboczne, są późniejsze niż data upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do usunięcia uchybienia, czyli dzień 23 listopada 2021 r., a zatem są pozbawione znaczenia dla oceny trwania rozpatrywanego uchybienia. W szczególności decyzja rządu chorwackiego w sprawie zmiany planu gospodarowania odpadami na lata 2017–2022, na mocy której składowisko w Biljane Donje zostało umieszczone w wykazie projektów rekultywacyjnych, uchwała rządu chorwackiego

w sprawie rekultywacji tego składowiska oraz decyzja ministra gospodarki i zrównoważonego rozwoju nakazująca rekultywację tego składowiska zostały przyjęte, odpowiednio, w dniach 30 grudnia 2021 r., 24 sierpnia 2023 r. i 30 sierpnia 2023 r., czyli po dacie odniesienia dla oceny trwania rozpatrywanego uchybienia.

60 Po trzecie, argument Republiki Chorwacji, zgodnie z którym jej podejście polegające na sprawdzeniu możliwości ponownego wykorzystania przedmiotowego żużla było uzasadnione w świetle hierarchii postępowania z odpadami ustanowionej w dyrektywie 2008/98, również nie może zostać uwzględniony. Taki argument sprowadzałby się bowiem do obejścia ciążącego na państwach członkowskich na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE obowiązku podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.

61 W tych okolicznościach należy uwzględnić zarzut Komisji dotyczący naruszenia art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

– *W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 13 dyrektywy 2008/98*

62 Zgodnie z art. 13 dyrektywy 2008/98 „[p]aństwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska”.

63 W pkt 1 akapit drugi sentencji wyroku Komisja/Chorwacja Trybunał orzekł, że Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 13 dyrektywy 2008/98 przez to, że nie podjęła wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami składowanymi na terenie Biljane Donje odbywało się bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska.

64 W tym względzie z pkt 59 i 60 wyroku Komisja/Chorwacja wynika, że właściwe władze chorwackie nie podjęły niezbędnych środków w celu zapewnienia, by odpady te były unieszkodliwiane bez narażania zdrowia ludzkiego i bez szkody dla środowiska przez prawie siedem lat, co stanowi „znaczny okres”.

65 Aby dojść do tego wniosku, Trybunał w pkt 55 i 56 wyroku Komisja/Chorwacja przypomniał swoje orzecznictwo, z którego wynika, że znacząca degradacja środowiska w dłuższym okresie bez interwencji właściwych władz jest nierozerwalnie związana z obecnością odpadów na składowisku, niezależnie od ich charakteru. Jeżeli taka znacząca degradacja środowiska utrzymuje się przez dłuższy okres bez interwencji właściwych organów, może ona świadczyć o tym, że dane państwo członkowskie przekroczyło zakres uznania przyznany mu w art. 13 dyrektywy 2008/98.

66 Tymczasem w odpowiedzi Republiki Chorwacji z dnia 23 listopada 2021 r. na wezwanie do usunięcia uchybienia oraz w odpowiedzi na skargę to państwo członkowskie nie kwestionuje, że przedmiotowy żużel był nadal składowany na terenie Biljane Donje w dniu upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do usunięcia uchybienia, czyli w dniu 23 listopada 2021 r., oraz że rekultywacja tego składowiska jeszcze się nie rozpoczęła.

67 Stwierdzenia tego nie mogą podważyć argumenty Republiki Chorwacji.

68 Po pierwsze, nie można uwzględnić argumentu tego państwa członkowskiego, zgodnie z którym to właśnie dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, zgodnie z celem właściwych przepisów dyrektywy 2008/98, władze chorwackie działały w celu zapewnienia warunków wstępnych dla skuteczniejszej rekultywacji składowiska w Biljane Donje, tak aby zagwarantować ponowne użycie przedmiotowego żużla w budownictwie. W świetle orzecznictwa przedstawionego w pkt 65 niniejszego wyroku argument ten służy bowiem raczej poparciu zarzutu Komisji dotyczącego naruszenia art. 13 tej dyrektywy, a nie jego obaleniu.

69 Po drugie, zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Republikę Chorwacji w odpowiedzi na skargę, wnioski z ekspertyzy, które ujawniły, że przedmiotowy żużel składowany na terenie Biljane Donje nie mógł być wykorzystywany jako materiał budowlany, zostały przedstawione w dniu 5 lipca 2022 r. Z pism tego państwa członkowskiego wynika również, że dopiero po przekazaniu wniosków z tej ekspertyzy państwo to stwierdziło, że ponieważ wszystkie możliwości ponownego użycia przedmiotowego żużla zostały wyczerpane, omawiane składowisko zostanie poddane rekultywacji. Tak więc zarówno wnioski wspomnianej ekspertyzy, jak i a fortiori środki przyjęte lub planowane po wyczerpaniu wszystkich tych możliwości ponownego użycia przedmiotowego żużla są późniejsze niż data upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do usunięcia uchybienia, czyli dzień 23 listopada 2021 r. W związku z tym są one pozbawione znaczenia dla oceny trwania rozpatrywanego uchybienia.

70 Ponadto, co się tyczy sprawozdania chorwackiego instytutu geologicznego z czerwca 2018 r., o którym mowa w pkt 45 niniejszego wyroku, w którym wykazano, że w świetle badanych potencjalnie toksycznych parametrów organicznych i nieorganicznych rozpatrywana sytuacja jest akceptowalna, wystarczy stwierdzić, że stanowi ono co najwyżej środek przygotowawczy mający na celu sprawdzenie, czy przedmiotowy żużel może być wykorzystany w budownictwie jako produkt uboczny. Jest ono zatem jako takie niewystarczające, aby zapewnić zgodność z art. 13 dyrektywy 2008/98.

71 W tych okolicznościach zarzut Komisji dotyczący naruszenia art. 13 dyrektywy 2008/98 należy uwzględnić.

– *W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98*

72 Zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98 „[p]aństwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów”.

73 W pkt 1 akapit trzeci sentencji wyroku Komisja/Chorwacja Trybunał orzekł, że Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98 przez to, że nie podjęła środków niezbędnych do zapewnienia, aby posiadacz odpadów składowanych na terenie Biljane Donje przetwarzał odpady samodzielnie lub zlecał ich przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie przetwarzania publicznemu lub prywatnemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów.

74 W tym względzie z pkt 68 i 69 wyroku Komisja/Chorwacja wynika, że sytuacja, w której przedmiotowy żużel, stanowiący „odpady" w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98, od momentu jego złożenia na terenie Biljane Donje w maju 2010 r. do upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji z dnia 18 listopada 2016 r. nie został przetworzony w sposób ograniczający jego negatywny wpływ na środowisko, mogła powstać jedynie z powodu braku przyjęcia i wykonania przez Republikę Chorwacji wiążących środków mających skłonić pierwotnego wytwórcę lub posiadacza tych odpadów, by sam dokonał ich przetwarzania lub by wykorzystał w celu tego przetwarzania jedną z innych osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

75 Ponadto w pkt 70 wyroku Komisja/Chorwacja Trybunał przypomniał orzecznictwo, zgodnie z którym z jednej strony gminy są zobowiązane do przestrzegania zasad przewidzianych w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98 i mogą być zobowiązane albo do samodzielnego przetwarzania odpadów pochodzących ze składowisk znajdujących się na ich terytorium, albo do uczynienia tego przez dealera, zakład lub przedsiębiorstwo wykonujące czynności przetwarzania odpadów lub przez prywatny lub publiczny podmiot zbierający odpady, a z drugiej strony dane państwo członkowskie jest zobowiązane do przyjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, by gminy przestrzegały ciążących na nich obowiązków.

76 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 66 niniejszego wyroku, bezsporne jest, że przedmiotowy żużel był nadal składowany na terenie Biljane Donje w dniu odniesienia dla oceny trwania rozpatrywanego uchybienia, czyli w dniu 23 listopada 2021 r., oraz że w dniu zamknięcia pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem prace rekultywacyjne na tym składowisku znajdowały się jedynie na etapie przygotowawczym. Należy z tego wywnioskować, że stan faktyczny, który doprowadził Trybunał do stwierdzenia naruszenia art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98, trwał do dnia 23 listopada 2021 r.

77 Zważywszy, że argumenty podniesione przez Republikę Chorwacji w celu oddalenia zarzutu Komisji dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98 pokrywają się z argumentami podniesionymi na poparcie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 13 tej dyrektywy, należy je oddalić z tych samych powodów, które zostały przedstawione w pkt 69 i 70 niniejszego wyroku.

78 W tych okolicznościach należy uwzględnić zarzut Komisji dotyczący naruszenia art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/98.

79 Uwzględniając całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że poprzez brak przyjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 260 ust. 1 TFUE.

W przedmiocie kar pieniężnych

Argumentacja stron

80 Uznając, że Republika Chorwacji nie podjęła środków zapewniających wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja, Komisja proponuje na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE nałożenie na to państwo członkowskie zarówno kary ryczałtowej, jak i dziennej kary pieniężnej.

81 Przy ustalaniu wysokości tych kar pieniężnych Komisja opiera się na komunikacie z 2023 r. W szczególności instytucja ta wskazuje, że określenie wymiaru rzeczonych kar powinno być oparte na podstawowych kryteriach, jakimi są waga uchybienia, czas jego trwania oraz konieczność zapewnienia, aby sankcja działała jako środek odstraszający przed dalszymi uchybieniami.

82 Co się tyczy, po pierwsze, wagi naruszenia, Komisja proponuje ustalić współczynnik wagi naruszenia wynoszący 6 w skali od 1 do 20, biorąc pod uwagę z jednej strony znaczenie przepisów prawa Unii będących przedmiotem naruszenia, a z drugiej strony skutki naruszenia dla interesów o charakterze ogólnym lub szczególnym.

83 Co się tyczy z jednej strony znaczenia przepisów prawa Unii będących przedmiotem rozpatrywanego naruszenia, Komisja przypomina, że dyrektywa 2008/98 ma na celu ochronę środowiska i zdrowia ludzkiego za pomocą odpowiednich technik gospodarowania odpadami, ich odzysku i recyklingu, aby zmniejszyć presję na zasoby i poprawić ich wykorzystanie. W tym względzie, po pierwsze, art. 5 ust. 1 tej dyrektywy ustanawia warunki, które muszą zostać spełnione, aby substancja lub przedmiot powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest produkowanie tej substancji lub tego przedmiotu, nie były uznawane za odpady, ale za produkt uboczny. Po drugie, art. 13 tej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie pozytywny obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, że gospodarowanie odpadami będzie prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego, bez szkody dla środowiska, bez stwarzania zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt oraz bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich. Po trzecie, art. 15 ust. 1 tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby wytwórcy odpadów lub posiadacze odpadów przetwarzali odpady samodzielnie lub powierzali przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów.

84 Co się tyczy z drugiej strony skutków rozpatrywanego naruszenia dla interesów o charakterze ogólnym lub szczególnym, Komisja podnosi wagę rozpatrywanego naruszenia w zakresie, w jakim Republika Chorwacji uchybiła szeregowi podstawowych zobowiązań wynikających z dyrektywy 2008/98, których przestrzeganie jest warunkiem wstępnym uniknięcia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu i zagrożenia zdrowia ludzkiego, a także osiągnięcia celów polityki gospodarki o obiegu zamkniętym.

85 Zdaniem Komisji wyrok Komisja/Chorwacja wpisuje się w ramy utrwalonego orzecznictwa dotyczącego podstawowych obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2008/98, co należy uznać za okoliczność obciążającą przy ocenie wagi naruszenia.

86 Ponadto Komisja wyjaśnia, że przedmiotowe składowisko znajduje się we wsi Biljane Donje, która jest administracyjnie związana z miastem Benkovac, które liczy około 10 tysięcy mieszkańców, a około 140 000 ton pozostałości z przetwórstwa żużli żelazomanganowych i krzemomanganowych zostało złożonych bezpośrednio na gruncie od 2010 r. w odległości mniejszej niż 50 metrów od budynków mieszkalnych. W wyroku tym stwierdzono, że składowanie wspomnianych odpadów narusza obowiązek zapewnienia składowania odpadów bez narażania zdrowia ludzkiego i bez szkody dla środowiska, w związku z czym niewykonanie tego wyroku może spowodować poważną i nieodwracalną szkodę dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Komisja wskazuje również, opierając się na orzecznictwie Trybunału, że nagromadzenie odpadów, nawet zanim staną się niebezpieczne dla zdrowia, stanowi, w szczególności ze względu na ograniczoną zdolność regionów lub miejsc do ich odbioru, zagrożenie dla środowiska, w związku z czym nie-

wykonanie tego wyroku czyniłoby zarzucane zachowanie jeszcze poważniejszym. Ponadto istnienie nielegalnego składowiska może również spowodować szkody gospodarcze i inne szkody dla jednostek i podmiotów gospodarczych.

87 Komisja uważa, że chociaż w niniejszej sprawie chodzi o szczególny przypadek niewłaściwego zastosowania dyrektywy 2008/98, należy wziąć pod uwagę fakt, że naruszenia tej dyrektywy, a tym samym negatywne skutki, jakie wywołują, trwają przez długi czas.

88 Poza tym należy wziąć pod uwagę charakter naruszenia, a w szczególności okoliczność, że Republika Chorwacji, zamiast zastosować się do zobowiązań wynikających z dyrektywy 2008/98, jak wymaga tego wyrok Komisja/Chorwacja, obstaje przy nieprawidłowym stosowaniu prawa Unii aż cztery lata od ogłoszenia tego wyroku i ponad dziesięć lat po umieszczeniu danych odpadów na składowisku.

89 Co się tyczy, po drugie, czasu trwania naruszenia, Komisja zauważa, że zgodnie z pkt 3.3 komunikatu z 2023 r. współczynnik czasu trwania jest wyrażony jako mnożnik przyjmujący wartość od 1 do 3, który oblicza się, powiększając jego wartość o 0,10 każdego miesiąca, począwszy od dnia wydania przez Trybunał pierwszego wyroku stwierdzającego uchybienie. W niniejszej sprawie między dniem 2 maja 2019 r., datą ogłoszenia wyroku Komisja/Chorwacja, a dniem 15 lutego 2023 r., czyli dniem, w którym postanowiła wnieść sprawę do Trybunału, upłynęło 45 miesięcy. Komisja proponuje zatem ustalenie współczynnika czasu trwania rozpatrywanego naruszenia na 3.

90 Co się tyczy, po trzecie, konieczności zapewnienia odstraszającego skutku sankcji z uwzględnieniem zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego, Komisja wyjaśnia, że zgodnie z pkt 3.4 komunikatu z 2023 r. ów odstraszający skutek znajduje odzwierciedlenie we współczynniku „n”, który dla Republiki Chorwacji został ustalony na 0,14.

91 W konsekwencji z jednej strony Komisja proponuje, aby stawka dzienna służąca do obliczenia kary ryczałtowej wynosiła 840 EUR, uzyskana poprzez pomnożenie stawki ryczałtowej kary ryczałtowej, ustalonej na 1000 EUR w pkt 2 załącznika I do komunikatu z 2023 r., przez współczynnik wagi uchybienia wynoszący 6 i współczynnik „n” wynoszący 0,14. Zgodnie z pkt 4.2.1 tego komunikatu należy pomnożyć tę dzienną karę ryczałtową przez liczbę dni trwania uchybienia. Komisja wskazuje, że zapłatę otrzymanej w ten sposób kary ryczałtowej należy nakazać, pod warunkiem że kwota ta przekracza 392 000 EUR, co odpowiada minimalnej karze ryczałtowej określonej dla Republiki Chorwacji w pkt 5 wspomnianego załącznika I.

92 Z drugiej strony Komisja proponuje ustalenie kwoty okresowej kary pieniężnej na 7560 EUR dziennie, która to kwota zostaje uzyskana poprzez pomnożenie określonej w pkt 1 załącznika I do komunikatu z 2023 r. stawki ryczałtowej okresowej kary pieniężnej w wysokości 3000 EUR dziennie przez współczynnik wagi uchybienia wynoszący 6, współczynnik czasu trwania wynoszący 3 oraz współczynnik „n” wynoszący 0,14.

93 Republika Chorwacji kwestionuje zaproponowaną przez Komisję metodę obliczania kary ryczałtowej i w przypadku gdyby Trybunał postanowił nałożyć jedną karę ryczałtową, wnosi do Trybunału o przyjęcie za punkt wyjścia do obliczenia tej kwoty nie datę ogłoszenia wyroku Komisja/Chorwacja, lecz późniejszą datę uwzględniającą rozsądny termin na wykonanie tego wyroku. W każdym razie kwotę kary ryczałtowej należy ustalić na znacznie niższą od zaproponowanej.

94 Co się tyczy, po pierwsze, współczynnika wagi rozpatrywanego naruszenia, Republika Chorwacji uważa, że powinien on zostać ustalony na poziomie znacznie niższym od zaproponowanego współczynnika wagi wynoszącego 6.

95 To państwo członkowskie podnosi, że mając świadomość celów polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej, stale opowiada się za rozwiązaniami, które mają najlepszy ogólny wpływ na środowisko, zgodnie z celami dyrektywy 2008/98, oraz że dokonało pełnej transpozycji tej dyrektywy do swoich przepisów krajowych.

96 Co się tyczy w szczególności skutków niewykonania wyroku Komisja/Chorwacja dla interesów o charakterze ogólnym lub szczególnym, Republika Chorwacji utrzymuje, że analizy przeprowadzone na terenie Biljane Donje nie wykazały bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego ani dla środowiska w obrębie i w pobliżu miejsca składowania żużla, i dodaje, że twierdzenia Komisji dotyczące ryzyka szkód gospodarczych i innych szkód dla jednostek i podmiotów gospodarczych mają charakter ogólny i nie są poparte dowodami.

97 Ponadto Republika Chorwacji wnosi do Trybunału o uwzględnienie faktu, że rozpatrywane naruszenie dotyczy wyłącznie składowiska w Biljane Donje, że wyrok Komisja/Chorwacja jest pierwszym i jedynym wyrokiem wydanym przez Trybunał przeciwko Republice Chorwacji z powodu naruszenia zobowiązań, które na niej ciążą na mocy prawa Unii, oraz że chodzi o pierwsze postępowanie wszczęte przeciwko temu państwu członkowskiemu na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE.

98 Co się tyczy, po drugie, współczynnika czasu trwania rozpatrywanego naruszenia, Republika Chorwacji uważa, że należy go ustalić na najniższym poziomie.

99 To państwo członkowskie wskazuje na nieprzewidywalne okoliczności, które wystąpiły w chwili stworzenia warunków koniecznych do unieszkodliwiania odpadów na terenie Biljane Donje oraz do wykonania wyroku Komisja/Chorwacja. Z jednej strony ze względu na środki ograniczające przyjęte w latach 2020–2022 w związku z pandemią COVID-19 niemożliwe było przeprowadzenie planowanych działań w przewidzianym terminie. Z drugiej strony wspomniane państwo członkowskie podnosi, że jego terytorium zostało dotknięte kilkoma niszczycielskimi trzęsieniami ziemi w marcu i grudniu 2020 r. oraz że ministerstwo zagospodarowania przestrzennego, budownictwa i dziedzictwa publicznego (Chorwacja), które było odpowiedzialne za prowadzenie działań badawczych dotyczących możliwego ponownego użycia przedmiotowego żużla, musiało szybko przekierować większą część swoich mocy na priorytetowe programy odbudowy i mieszkalnictwa, co utrudniło realizację działań w celu wykonania wyroku Komisja/Chorwacja.

100 Ponadto Republika Chorwacji uważa, że należy wziąć pod uwagę, iż przez cały czas trwania naruszenia jej organy pozostawały do dyspozycji służb Komisji w celu dostarczenia wszystkich informacji dotyczących wykonania wyroku Komisja/Chorwacja, a zatem działały w dobrej wierze i z pełnym poszanowaniem zasady lojalnej współpracy.

101 Co się tyczy, po trzecie, jej zdolności płatniczej, Republika Chorwacji podnosi, że wyjątkowe okoliczności, o których mowa w pkt 99 niniejszego wyroku, miały negatywny wpływ na dotyczące jej wskaźniki gospodarcze, a w szczególności na wzrost jej PKB. Ponadto stopa inflacji odnotowana we wspomnianym państwie członkowskim znacznie wzrosła od końca 2021 r.

102 Co się tyczy wniosku o nałożenie okresowej kary pieniężnej Republika Chorwacji utrzymuje, że podjęła środki, które zapewnią wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja. Potwierdziła ona bowiem jednoznacznie, najpóźniej wraz z przyjęciem planu gospodarowania odpadami na lata 2023–2028 i uchwały rządu chorwackiego z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie rekultywacji składowiska odpadów Biljane Donje, swój zamiar przeprowadzenia rekultywacji tego składowiska. Państwo to dodaje, że załączyło do odpowiedzi na skargę środki, które będzie nadal wdrażało aż do ostatecznego unieszkodliwienia tych odpadów.

103 W konsekwencji Republika Chorwacji uważa, że ustalenie okresowej kary pieniężnej nie jest konieczne w niniejszej sprawie. Tytułem żądania ewentualnego, na wypadek gdyby Trybunał postanowił nałożyć okresową karę pieniężną, to państwo członkowskie wnosi do Trybunału o ustalenie jej na kwotę znacznie niższą od zaproponowanej przez Komisję.

104 Jeśli chodzi w szczególności o przedział czasowy okresowej kary pieniężnej, Republika Chorwacji wnosi do Trybunału o ustalenie okresowej kary pieniężnej naliczanej za okresy sześciomiesięczne z obniżeniem całkowitej kwoty odnoszącej się do każdego z tych okresów w zależności od postępów w rekultywacji składowiska.

Ocena Trybunału

105 Na wstępie należy przypomnieć, że postępowanie ustanowione w art. 260 ust. 2 TFUE ma na celu skłonienie państwa członkowskiego, które nie wykonało wyroku wydanego w związku z uchybieniem, do jego wykonania, a tym samym zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, oraz że środki przewidziane w tym postanowieniu, to jest okresowa kara pieniężna i kara ryczałtowa, służą temu samemu celowi [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo].

106 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nałożenie okresowej kary pieniężnej i kary ryczałtowej zależy od tego, czy każda z nich jest odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu w zależności od okoliczności danego przypadku, i w tych okolicznościach nie można wykluczyć zastosowania dwóch rodzajów przewidzianych sankcji (wyrok z dnia 17 września 2015 r., Komisja/Włochy, C-367/14, EU:C:2015:611, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo).

107 O ile nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka miałoby tendencję do utrzymywania się, o tyle nałożenie kary ryczałtowej opiera się przede wszystkim na ocenie skutków niewykonania zobowiązań danego państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez długi czas od chwili wydania stwierdzającego je wyroku (wyrok z dnia 17 września 2015 r., Komisja/Włochy, C-367/14, EU:C:2015:611, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo).

108 Stąd Trybunał jest w ramach swobody oceny przysługującej mu w rozpatrywanej dziedzinie uprawniony do nałożenia w sposób łączny okresowej kary pieniężnej i kary ryczałtowej (wyrok z dnia 17 września 2015 r., Komisja/Włochy, C-367/14, niepublikowany, EU:C:2015:611, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo).

109 Zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie i na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, w szczególności w celu zapobieżenia

powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo].

110 A zatem propozycje Komisji nie mogą wiązać Trybunału i stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia. Podobnie wytyczne takie jak te zawarte w komunikatach Komisji nie wiążą Trybunału, lecz przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez tę instytucję [wyrok z dnia 12 marca 2020 r., Komisja/Włochy (Pomoc bezprawnie przyznana sektorowi hotelarskiemu na Sardynii), C-576/18, EU:C:2020:202, pkt 136 i przytoczone tam orzecznictwo].

– *W przedmiocie kary ryczałtowej*

111 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasądzenie kary ryczałtowej i ustalenie ewentualnej kwoty tej kary powinny w każdym przypadku być wypadkową całokształtu istotnych okoliczności związanych zarówno z naturą stwierdzonego uchybienia, jak i z postawą przyjętą przez państwo członkowskie, którego dotyczy postępowanie wszczęte na podstawie art. 260 TFUE. Postanowienie to przyznaje w tym względzie Trybunałowi znaczną swobodę oceny w odniesieniu do decyzji o nałożeniu bądź braku nałożenia takiej kary i określeniu w razie potrzeby jej wysokości [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo].

112 W niniejszej sprawie, uwzględniając okoliczności prawne i faktyczne, które doprowadziły do stwierdzenia uchybienia, Trybunał uważa, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii w przyszłości wymaga podjęcia środka odstraszającego, takiego jak nałożenie kary ryczałtowej.

113 W tym względzie należy w szczególności wziąć pod uwagę, że Republika Chorwacji nie poczyniła znaczących postępów ani w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, ani ponadto w toku postępowania przed Trybunałem w celu zapewnienia pełnego wykonania wyroku Komisja/Chorwacja oraz że – jak wynika z pkt 59 niniejszego wyroku – dopiero po wniesieniu niniejszej skargi rząd chorwacki podjął decyzję o przeprowadzeniu rekultywacji składowiska w Biljane Donje. Ponadto to państwo członkowskie nie zakwestionowało, że w dniu zakończenia pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem przedmiotowe odpady były nadal składowane w ten sam sposób i w tym samym miejscu i że w tym dniu prace rekultywacyjne znajdowały się jedynie w fazie przygotowawczej.

114 W tych okolicznościach zadaniem Trybunału korzystającego z przysługującej mu swobody oceny jest ustalenie kary ryczałtowej w taki sposób, aby była ona z jednej strony stosowna do okoliczności, a z drugiej strony proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do zdolności płatniczych danego państwa członkowskiego. Do istotnych w tym względzie czynników zaliczają się zwłaszcza takie elementy, jak waga stwierdzonego naruszenia i okres jego trwania po ogłoszeniu stwierdzającego je wyroku oraz zdolności płatnicze danego państwa członkowskiego [wyrok z dnia 28 września 2023 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Banderolowanie olejów napędowych), C-692/20, EU:C:2023:707, pkt 96].

115 Co się tyczy w pierwszej kolejności czasu trwania uchybienia będącego przedmiotem niniejszej skargi, należy przypomnieć, że przy jego ocenie należy brać pod uwagę stan w momencie, w którym Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, a nie w momencie wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału [zob. podobnie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy w Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 122].

116 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 113 niniejszego wyroku, zarzucane uchybienie jeszcze nie ustało w dniu badania okoliczności faktycznych przez Trybunał. Należy zatem uznać, że uchybienie to trwa od dnia 2 maja 2019 r., czyli od daty ogłoszenia wyroku Komisja/Chorwacja, czyli od prawie sześciu lat, co stanowi znaczny okres [zob. analogicznie wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel), C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 106].

117 Co się tyczy w drugiej kolejności wagi naruszenia, należy zaznaczyć, że obowiązek unieszkodliwiania odpadów bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska należy do celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, jak to wynika z art. 191 TFUE (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Włochy, C-653/13, EU:C:2015:478, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo). Co się tyczy w szczególności art. 5, 13 i 15 dyrektywy 2008/98, przewidują one, jak zauważyła Komisja w swoich pismach, podstawowe obowiązki służące osiągnięciu celu tej dyrektywy polegającego na zapewnieniu ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego, w szczególności poprzez zapobieganie niekorzystnym skutkom wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi lub zmniejszanie tych skutków.

118 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że degradacja środowiska jest nierozłącznie związana z obecnością odpadów na składowisku, niezależnie od ich charakteru i bez względu na to, czy odpady te nie są ani niebezpieczne, ani toksyczne, oraz że akumulacja odpadów, zanim jeszcze stanie się zagrożeniem dla zdrowia, stanowi zagrożenie dla środowiska (wyrok Komisja/Chorwacja, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał orzekł też, że jeżeli dane naruszenie i w szczególności niewykonanie wyroku Trybunału mogą wyrządzić szkody środowisku naturalnemu i zagrażać zdrowiu ludzkiemu, takie naruszenie należy uznać za szczególnie poważne [wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r., Komisja/Rumunia (Zamknięcie składowisk odpadów) C-109/22, EU:C:2023:991, pkt 61].

119 W niniejszej sprawie stwierdzone uchybienie należy zatem uznać za szczególnie poważne.

120 Waga tego uchybienia jest tym większa, że wyrok Komisja/Chorwacja dotyczy podstawowych obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2008/98 i że z naruszeniem zobowiązań ciążących na państwach członkowskich na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE w celu podjęcia środków, które zapewnią wykonanie odnośnego wyroku Trybunału, Republika Chorwacji uzależniła wykonanie wyroku Komisja/Chorwacja od wyników ekspertyzy dotyczącej właściwości przedmiotowego żużla, wbrew wnioskom zawartym w tym wyroku. Ponadto należy uwzględnić jako okoliczność obciążającą fakt, że ów żużel, o masie około 140 000 ton i całkowitej objętości przekraczającej 76 000 m^3, był nadal od dłuższego czasu składowany nieprzepisowo we wsi Biljane Donje w pobliżu budynków mieszkalnych, bez istotnej interwencji właściwych organów krajowych, a także fakt, że ekspertyzy wskazane przez to państwo członkowskie wykazały, iż przedmiotowy żużel stwarza ryzyko uwolnienia szkodliwych substancji, zawiera substancje niebezpieczne, a jego radioaktywność przekracza dozwolone poziomy. W odniesieniu do wagi rozpatrywanego uchybienia należy również wziąć pod uwagę okoliczność, że wspomniane państwo członkowskie nie przewidziało pełnego zastosowania się do wymogów dyrektywy 2008/98 przed sierpniem 2025 r., czyli około 12 lat po dniu, w którym zobowiązania wynikające z tej dyrektywy zaczęły mieć do niego

zastosowanie w następstwie przystąpienia tego państwa członkowskiego do Unii, co stanowi szczególnie długi okres [zob. analogicznie wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r., Komisja/Rumunia (Zamknięcie składowisk odpadów), C-109/22, EU:C:2023:991, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo].

121 Co się tyczy argumentów Republiki Chorwacji na poparcie jej wniosku o obniżenie współczynnika wagi rozpatrywanego naruszenia, po pierwsze, okoliczność, że to państwo członkowskie dokonało pełnej transpozycji dyrektywy 2008/98 do swojego porządku prawnego, nie może zostać uwzględniona jako okoliczność łagodząca, ponieważ przedmiotem niniejszego postępowania nie jest brak transpozycji tej dyrektywy, lecz niewykonanie wyroku Trybunału stwierdzającego nieprzestrzeganie zobowiązań wynikających z tej dyrektywy.

122 Po drugie, biorąc pod uwagę ryzyko, jakie, uwzględniając orzecznictwo, o którym mowa w pkt 117 i 118 niniejszego wyroku, przedmiotowe naruszenie stanowi dla rozpatrywanych ważnych interesów publicznych związanych z ochroną środowiska i zdrowia ludzkiego, ani okoliczność, że analizy, które uzyskały chorwackie organy, nie ujawniły żadnego bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego lub środowiska w obrębie składowiska w Biljane Donje i w jego pobliżu, ani okoliczność, że jednostki i podmioty gospodarcze nie doznały żadnej szkody gospodarczej ani żadnej innej szkody, nie mogą prowadzić do mniej surowej oceny wagi rozpatrywanego naruszenia.

123 Po trzecie, prawdą jest, że rozpatrywane naruszenie dotyczące niewykonania wyroku Komisja/Chorwacja dotyczy jedynie składowiska w Biljane Donje. Jednakże z jednej strony okoliczność tę należy wyważyć z uwzględnieniem okoliczności, że to państwo członkowskie nie poczyniło żadnych znaczących postępów w wykonaniu tego wyroku w odniesieniu do tego terenu od momentu wszczęcia przed Trybunałem pierwszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do czasu badania przez Trybunał okoliczności faktycznych. W związku z tym szkoda dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, która nadal jest wyrządzana z powodu zarzucanego uchybienia, ma taką samą wagę jak szkoda wyrządzona przez pierwotne uchybienie stwierdzone w wyroku Komisja/Chorwacja (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 56). Z drugiej strony z pism Republiki Chorwacji wynika, że niezależnie od ogłoszenia wyroku Komisja/Chorwacja to państwo członkowskie nadal ignorowało fakt, iż przedmiotowy żużel stanowi odpady, a nie produkty uboczne, z naruszeniem kwalifikacji przyjętej przez Trybunał we wspomnianym wyroku.

124 Po czwarte, o ile nie można wykluczyć, że okoliczności, na które powołuje się Republika Chorwacji, związane z pandemią COVID-19 oraz z trzęsieniami ziemi w marcu i grudniu 2020 r., o których mowa w pkt 99 niniejszego wyroku, mogły spowodować pewne opóźnienia w wykonaniu wyroku Komisja/Chorwacja, o tyle nie zmienia to faktu, że środki podjęte lub przewidziane w czasie tych zdarzeń, a nawet później, i to do sierpnia 2023 r., były podejmowane w celu zbadania możliwości ponownego wykorzystania przedmiotowego żużla, co doprowadziło do utrzymywania się uchybień stwierdzonych w tym wyroku. W związku z tym te szczególne okoliczności nie mogą mieć wpływu na ocenę wagi rozpatrywanego naruszenia.

125 Po piąte, w świetle różnych środków podjętych od czasu ogłoszenia wyroku Komisja/Chorwacja należy zauważyć, że Republika Chorwacji trwała w tym samym zachowaniu, które doprowadziło do wydania tego wyroku, i tolerowała przez długi czas składowanie dużej ilości przedmiotowego żużla na terenie Biljane Donje ze względu na możliwe wykorzystanie go jako materiału

budowlanego, podczas gdy takie wykorzystanie było niepewne. W tych okolicznościach fakt, że to państwo członkowskie współpracowało ze służbami Komisji w ramach niniejszego postępowania, nie może zostać uznany za okoliczność łagodzącą.

126 Niemniej jednak należy uwzględnić jako okoliczność łagodzącą okoliczność, że wyrok Komisja/Chorwacja stanowi pierwszy wyrok wydany przez Trybunał przeciwko Republice Chorwacji na podstawie art. 258 TFUE i że niniejsze postępowanie jest również pierwszym postępowaniem wszczętym na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE przeciwko temu państwu członkowskiemu, chociaż przystąpienie tego państwa członkowskiego do Unii jest stosunkowo niedawne [zob. podobnie wyroki: z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja, C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 55; z dnia 14 grudnia 2023 r., Komisja/Rumunia (Zamknięcie składowisk odpadów), C-109/22, EU:C:2023:991, pkt 63].

127 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, zdolności płatniczej Republiki Chorwacji, Komisja zaproponowała uwzględnienie PKB tego państwa członkowskiego w stosunku do średniej PKB państw członkowskich dla dwóch trzecich obliczeń oraz jego liczby ludności w stosunku do średniej liczby ludności państw członkowskich jako kryterium demograficznego dla jednej trzeciej obliczeń, zgodnie z pkt 3.4 i 4.2 komunikatu z 2023 r.

128 W tym względzie z najnowszego orzecznictwa Trybunału wynika, że określenie zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego nie może uwzględniać w metodzie obliczania współczynnika „n”, odzwierciedlającego zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego w stosunku do zdolności płatniczej innych państw członkowskich, kryterium demograficznego zgodnie z zasadami przewidzianymi w pkt 3.4 i 4.2 komunikatu z 2023 r. [wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Komisja/Polska (Dyrektywa o ochronie sygnalistów), C-147/23, EU:C:2024:346, pkt 86].

129 Tak więc w celu określenia zdolności płatniczej Republiki Chorwacji należy oprzeć się na jej PKB jako czynniku dominującym, bez uwzględnienia liczby ludności tego państwa członkowskiego. Należy ponadto wziąć pod uwagę argumenty Republiki Chorwacji dotyczące niekorzystnej zmiany istotnych wskaźników ekonomicznych, której to państwo członkowskie doznało w czasie trwania rozpatrywanego naruszenia. W konsekwencji należy wziąć pod uwagę również dynamikę zmian PKB tego państwa członkowskiego w ostatnim czasie według stanu na dzień przeprowadzania przez Trybunał analizy okoliczności faktycznych [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 131 i przytoczone tam orzecznictwo].

130 W świetle powyższych rozważań Trybunał uznaje za właściwe nałożenie kary ryczałtowej w wysokości 1 000 000 EUR.

– *W przedmiocie okresowej kary pieniężnej*

131 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nałożenie okresowej kary pieniężnej jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie wynikające z niewykonania wcześniejszego wyroku trwa do czasu badania okoliczności faktycznych przez Trybunał [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 135 i przytoczone tam orzecznictwo].

132 W niniejszej sprawie, jak zostało ustalone w pkt 116 niniejszego wyroku, stwierdzone uchybienie trwało do czasu badania okoliczności faktycznych przez Trybunał.

133 W tych okolicznościach zasądzenie od Republiki Chorwacji zapłaty okresowej kary pieniężnej stanowi odpowiedni środek finansowy dla skłonienia tego państwa do podjęcia środków niezbędnych do położenia kresu stwierdzonemu uchybieniu i zapewnienia pełnego wykonania wyroku Komisja/Chorwacja.

134 W tym zakresie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, należy ustalić okresową karę pieniężną z uwzględnieniem stopnia perswazji koniecznego do tego, by dane państwo członkowskie zmieniło swoje postępowanie i położyło kres zarzucanemu mu naruszeniu [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 138 i przytoczone tam orzecznictwo].

135 W ramach wykonywania przysługujących mu uprawnień do swobodnej oceny do Trybunału należy ustalenie okresowej kary pieniężnej w taki sposób, by była ona z jednej strony stosowna do okoliczności sprawy, a z drugiej strony proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia, jak również do zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo].

136 Do podstawowych kryteriów, które należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości okresowej kary pieniężnej – w celu zapewnienia, by kara ta wywarła odpowiedni nacisk, wymuszając jednolite i skuteczne stosowanie prawa Unii – zalicza się co do zasady wagę naruszenia, czas jego trwania oraz zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego. Stosując te kryteria, trzeba wziąć pod uwagę w szczególności skutki, jakie niewykonanie wyroku pociąga z perspektywy interesów prywatnych i interesu publicznego, a także to, jak pilne jest, aby dane państwo członkowskie uczyniło zadość ciążącym na nim zobowiązaniom [wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową II), C-123/22, EU:C:2024:493, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo].

137 W niniejszej sprawie okoliczności, które należy wziąć pod uwagę, wynikają głównie z rozważań zawartych w pkt 116–122 i 124–129 niniejszego wyroku, odnoszących się do wagi i czasu trwania rozpatrywanego naruszenia oraz do zdolności płatniczej Republiki Chorwacji. Ponadto należy wziąć pod uwagę okoliczność, że zgodnie z prognozami tego państwa członkowskiego całkowite unieszkodliwienie danych odpadów nie zostanie zakończone przed sierpniem 2025 r., czyli około 15 lat po ich złożeniu na terenie Biljane Donje.

138 Wreszcie nie można uwzględnić żądania Republiki Chorwacji dotyczącego nałożenia degresywnej okresowej kary pieniężnej, obliczanej w wymiarze półrocznym. Skoro bowiem stwierdzone uchybienie dotyczy tylko jednego składowiska, mniejsze zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzkiego może zostać stwierdzone dopiero po pełnym wykonaniu przez to państwo członkowskie wyroku Komisja/Chorwacja.

139 W świetle powyższego należy zasądzić od Republiki Chorwacji zapłatę na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 6500 EUR za każdy dzień opóźnienia we wdrażaniu środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku Komisja/Chorwacja, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia pełnego wykonania tego wyroku.

W przedmiocie kosztów

140 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Chorwacji kosztami postępowania, a ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie podejmując wszelkich środków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 2 maja 2019 r., Komisja/Chorwacja (Składowisko w Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE.**

2) **Od Republiki Chorwacji zasądza się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej kary ryczałtowej w wysokości 1 000 000 EUR.**

3) **Od Republiki Chorwacji zasądza się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonania wyroku z dnia 2 maja 2019 r., Komisja/Chorwacja (Składowisko w Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), jeżeli uchybienie stwierdzone w pkt 1 sentencji niniejszego wyroku będzie trwać w danym dniu, okresowej kary pieniężnej w wysokości 6500 EUR za każdy dzień opóźnienia we wdrażaniu środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku z dnia 2 maja 2019 r., Komisja/Chorwacja (Składowisko w Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

4) **Republika Chorwacji zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy