Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 7 września 2016 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Środowisko naturalne — Dyrektywa 2006/12/WE — Dyrektywa 91/689/EWG — Dyrektywa 1999/31/WE — Gospodarowanie odpadami — Wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Niewykonanie — Artykuł 260 ust. 2 TFUE — Kary pieniężne — Okresowa kara pieniężna — Ryczałt

W sprawie C-584/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 18 grudnia 2014 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez M. Patakię, E. Sanfrutos Cano oraz D. Loma-Osorię Lerenego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Greckiej, reprezentowanej przez E. Skandalou, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, F. Biltgen, A. Borg Barthet (sprawozdawca), E. Levits i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 lutego 2016 r.,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: grecki.

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o:

— stwierdzenie, że nie podjąwszy wszelkich środków zapewniających wykonanie wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE;

— zasądzenie od Republiki Greckiej zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 72 864 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonaniu wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowany, EU:C:2009:543),

— nakazanie Republice Greckiej zapłaty na rzecz Komisji dziennego ryczałtu w wysokości 8096 EUR począwszy od dnia wydania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543) do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie bądź do dnia całkowitego wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), w zależności od tego, co nastąpi wcześniej;

— obciążenie Republiki Greckiej kosztami.

Ramy prawne

Dyrektywa 75/442/EWG

2 Dyrektywa Rady 75/442/WE z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39), w brzmieniu dyrektywy Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. 1991, L 78, s. 32) (zwana dalej „dyrektywą 75/442") za zasadniczy cel miała ochronę zdrowia ludzi i środowiska naturalnego przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi zbieraniem, transportem, przetwarzaniem i składowaniem odpadów.

3 Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 dyrektywy 75/442:

„Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu wspierania:

a) po pierwsze, zapobiegania lub ograniczania produkcji odpadów oraz ich szkodliwości […];

[…]

b) po drugie:

— odzyskiwania odpadów w drodze recyklingu, ponownego wykorzystania, regeneracji lub dowolnego innego procesu, w celu uzyskania surowców wtórnych;

lub

— wykorzystania odpadów jako źródła energii".

4 Artykuł 4 dyrektywy 75/442 stanowił:

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

— bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby oraz roślin i zwierząt,

— bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy;

— bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu.

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

5 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 75/442:

„1. Państwa członkowskie, we współpracy z innymi państwami członkowskimi, w przypadku gdy jest to niezbędne lub zalecane, podejmują właściwe środki w celu stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, uwzględniając najlepsze dostępne technologie nieobejmujące nadmiernych kosztów. Sieć musi umożliwiać Wspólnocie jako całości samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a państwom członkowskim stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie, biorąc pod uwagę warunki geograficzne lub potrzebę specjalistycznych urządzeń dla niektórych rodzajów odpadów.

2. Sieć musi także umożliwiać unieszkodliwianie odpadów w jednym z najbliższych urządzeń, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego”.

6 Zgodnie z art. 7 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 75/442:

„W celu osiągnięcia celów określonych w art. 3, 4 i 5 właściwe organy, określone w art. 6, zobowiązane są do możliwie jak najszybszego sporządzenia co najmniej jednego planu gospodarowania odpadami. Plany takie odnoszą się w szczególności do:

— typu, ilości oraz pochodzenia odpadów przeznaczonych do odzysku lub usunięcia,

— ogólnych wymogów technicznych;

— wszelkich szczegółowych uzgodnień dotyczących określonych rodzajów odpadów,

— odpowiednich miejsc lub urządzeń do unieszkodliwiania”.

7 Artykuł 8 dyrektywy 75/442 sformułowany był w sposób następujący:

„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby każdy posiadacz odpadów:

— przekazywał odpady prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów bądź przedsiębiorstwu, które wykonują czynności wymienione w załączniku II A lub [II] B,

lub

— odzyskiwał lub unieszkodliwiał je we własnym zakresie zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy”.

8 Uchylenie dyrektywy 75/442 przez dyrektywę 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9), która weszła w życie w dniu 17 maja 2006 r., nie ma wpływu na niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom. Ta ostatnia dyrektywa, dokonująca kodyfikacji w trosce o jasność i racjonalność dyrektywy 75/442, powtarza przepisy wymienione w pkt 3–7 niniejszego wyroku. Ponadto art. 20 akapit pierwszy dyrektywy 2006/12 stanowi, że dyrektywę 75/442 „uchyla się, bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich dotyczących terminów transpozycji do prawa wewnętrznego, określonych w załączniku III część B".

Dyrektywa 91/689/EWG

9 Celem dyrektywy Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. 1991, L 377, s. 20) było zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich w sprawie kontrolowanego gospodarowania odpadami.

10 Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej dyrektywy:

„Z zastrzeżeniem […] dyrektywy [91/689], dyrektywa 75/442/EWG stosuje się do odpadów niebezpiecznych".

11 Artykuł 6 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„1. Jak przewidziano w art. 7 dyrektywy 75/442/EWG, właściwe władze opracowują, oddzielnie lub w ramach ich ogólnych planów gospodarowania odpadami, plany gospodarowania odpadami niebezpiecznymi oraz udostępniają te plany do publicznej wiadomości".

12 Dyrektywa 91/689 została uchylona mocą 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). Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 91/689 jest zasadniczo przejęty w art. 28 dyrektywy 2008/98.

Dyrektywa 1999/31/WE

13 Zgodnie art. 1 ust. 1 tego aktu celem dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. 1999, L 182, s. 1) jest zapewnienie środków, procedur i zasad postępowania zmierzających do zapobiegania negatywnym dla środowiska skutkom składowania odpadów w trakcie całego cyklu istnienia składowiska.

14 Na podstawie art. 2 lit. g) owej dyrektywy:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

g) »składowisko odpadów« oznacza miejsce przeznaczone do usuwania odpadów na lub w ziemi [miejsce unieszkodliwiania odpadów poprzez ich składowanie na ziemi lub w ziemi (tzn. pod ziemią)], uwzględniające:

[…]

— miejsce stałe (tzn. używane dłużej niż jeden rok), które wykorzystywane jest do czasowego magazynowania odpadów,

[…]".

15 Artykuł 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie stosują […] dyrektywę [1999/31] do każdego składowiska odpadów zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. g)”.

16 Artykuł 6 dyrektywy 1999/31 sformułowany jest w sposób następujący:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby zapewnić, że [by]:

a) składowane są [były] jedynie odpady, które zostały poddane obróbce. Przepisy te nie muszą znaleźć zastosowania do odpadów obojętnych, w przypadku których obróbka nie jest technicznie możliwa, ani też do innych rodzajów odpadów, których obróbka nie powoduje lepszego wypełniania przepisów niniejszej dyrektywy, określonych w art. 1, w zakresie redukcji ilości odpadów lub zagrożenia ludzkiego zdrowia lub środowiska;

b) jedynie odpady niebezpieczne, które spełniają warunki wymienione zgodnie z załącznikiem II, przeznaczone są [były] na składowisko odpadów niebezpiecznych;

c) składowisko odpadów innych niż odpady niebezpieczne może [mogło] być wykorzystane do składowania:
   i) odpadów komunalnych;
   ii) odpadów innych niż odpady niebezpieczne, pochodzących z każdego innego źródła i spełniających kryteria przyjęcia odpadów na składowisko odpadów innych niż odpady niebezpieczne, wymienionych zgodnie z załącznikiem II;
   iii) stałych, niewchodzących w reakcje odpadów niebezpiecznych (np. zestalonych, zeszklonych), których skłonność do wymywania jest podobna do tej, jaką charakteryzują się odpady inne niż odpady niebezpieczne, określone w ppkt (ii), i które spełniają odpowiednie kryteria przyjęcia, wymienione zgodnie z załącznikiem I. Odpady niebezpieczne nie są [będą] składowane w miejscach przeznaczonych dla odpadów innych niż odpady niebezpieczne ulegających biodegradacji;

d) składowiska odpadów obojętnych przeznaczone są [były] wyłącznie na odpady obojętne”.

17 Zgodnie z art. 7 omawianej dyrektywy:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby wniosek o udzielenie zezwolenia na utworzenie składowiska odpadów obowiązkowo zawierał przynajmniej dane szczegółowe dotyczące następujących kwestii:

a) tożsamości wnioskodawcy oraz podmiotu zajmującego się składowiskiem, gdy są to różne podmioty;

b) opisu typów i całkowitej ilości odpadów przeznaczonych do składowania;

c) proponowanej pojemności składowiska;

d) opisu miejsca wraz z opisem hydrogeologicznym i geologicznym;

e) proponowanych metod zapobiegania i ograniczania zanieczyszczenia;

f) proponowanego planu działania, nadzoru i kontroli;

g) proponowanego planu procedur zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru;

h) jeśli zgodnie z dyrektywą Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko [(Dz.U. 1985, L 175, s. 40)] wymagana jest ocena wpływu – informacji dostarczonej przez wykonawcę, zgodnie z art. 5 niniejszej dyrektywy;

i) zabezpieczenia finansowego ze strony wnioskodawcy lub innego równoważnego zabezpieczenia, zgodnie z wymaganiami art. 8 lit. a) ppkt (iv) niniejszej dyrektywy.

Po uzyskaniu zezwolenia informację o tym fakcie udostępnia się właściwym władzom statystycznym krajowym i wspólnotowym, jeśli poproszą one o te informacje do celów statystycznych".

18 Artykuł 8 rzeczonej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby zapewnić, że [by]:

a) właściwe władze [organy] nie wydawały zezwolenia na utworzenie składowiska, jeżeli nie posiadają pewności w następujących sprawach [jeżeli nie zostały spełnione następujące przesłanki]:
   (i) bez uszczerbku dla art. 3 ust. 4 i 5 projekt dotyczący składowiska spełnia wszystkie wymagania niniejszej dyrektywy z uwzględnieniem załączników;
   (ii) zarządzanie składowiskiem odpadów znajduje się w rękach osoby fizycznej, która posiada formalne kompetencje do prowadzenia składowiska; zapewniono profesjonalny i techniczny rozwój oraz kształcenie podmiotów zajmujących się składowiskiem i personelu;
   (iii) składowisko odpadów jest obsługiwane w taki sposób, że podjęto konieczne środki zapobiegające wypadkom i ograniczające ich konsekwencje;
   (iv) odpowiednie zabezpieczenia w formie zabezpieczenia finansowego lub jego odpowiednika na podstawie procedur, o których zadecydują państwa członkowskie, zostały lub zostaną przez wnioskodawcę złożone przed rozpoczęciem operacji składowania w celu zapewnienia, że warunki (włącznie z przepisami dotyczącymi okresu poeksploatacyjnego nadzoru), wynikające z zezwolenia wydanego zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy, zostaną wypełnione oraz że procedura zamknięcia, wymagana przez art. 13, jest przestrzegana [przed rozpoczęciem czynności składowania wnioskodawca podjął albo podejmie odpowiednie działania, w formie przedstawienia zabezpieczenia finansowego lub jakiegokolwiek innego środka będącego jego odpowiednikiem, zgodnie z zasadami postępowania ustanowionymi przez państwa członkowskie w celu zagwarantowania, by zostały spełnione obowiązki (włącznie z przepisami dotyczącymi okresu poeksploatacyjnego nadzoru) przewidziane w zezwoleniu wydanym zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy oraz by przeprowadzono postępowanie zamknięcia wymagane przez art. 13]. Zabezpieczenie to lub jego odpowiednik obowiązują tak długo, jak wymagają tego działania utrzymania i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem, zgodnie z art. 13 lit. d). Państwa członkowskie mogą oświadczyć na swój własny użytek, że punkt ten nie odnosi się do składowisk odpadów obojętnych;

b) projekt dotyczący składowiska odpadów jest zgodny z odpowiednim planem zarządzania odpadami lub planami określonymi w art. 7 dyrektywy 75/442/EWG;

c) przed rozpoczęciem działań składowania właściwe władze przeprowadzają kontrolę składowiska w celu upewnienia się, że jest ono zgodne z odpowiednimi warunkami zezwolenia. Nie zmniejsza to w żaden sposób odpowiedzialności podmiotu zajmującego się składowiskiem, zgodnie z warunkami zezwolenia".

19 Artykuł 9 dyrektywy 1999/31 stanowi:

„Określając i uzupełniając przepisy określone [W celu doprecyzowania i uzupełnienia postanowień] art. 9 dyrektywy 75/442/EWG i art. 9 dyrektywy 96/61/WE zezwolenie dotyczące składowiska odpadów zawiera przynajmniej następujące informacje:

a) rodzaj składowiska odpadów;

b) wykaz określonych typów odpadów oraz całkowita ilość odpadów, które mogą być umieszczone na składowisku;

c) wymagania dotyczące przygotowania składowiska, operacji składowania oraz procedur nadzoru i kontroli z uwzględnieniem planów awaryjnych (załącznik III pkt 4.B) oraz tymczasowych wymagań dotyczących operacji zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru;

d) obowiązek wnioskodawcy dotyczący składania właściwym władzom przynajmniej raz w roku sprawozdania w sprawie rodzajów i ilości składowanych odpadów oraz wyników programu nadzoru, zgodnie z wymaganiami art. 12 i 13 i załącznika III”.

20 Artykuł 13 dyrektywy 1999/31 stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby, gdzie stosowne, zgodnie z zezwoleniem:

a) składowisko odpadów lub jego część rozpoczynało procedurę zamknięcia:
   (i) gdy spełniono odpowiednie warunki określone w zezwoleniu;

   lub
   (ii) zgodnie z zezwoleniem właściwych władz – na prośbę podmiotu zajmującego się składowiskiem [na wniosek podmiotu prowadzącego składowisko]

   lub
   (iii) zgodnie z uzasadnioną decyzją właściwych władz;

b) składowisko odpadów lub jego część może być uznane za całkowicie zamknięte po tym, jak [wyłącznie w wypadku gdy] właściwe władze przeprowadzą ostateczną kontrolę składowiska, ocenią wszystkie sprawozdania złożone przez podmiot zajmujący się składowiskiem oraz zgłoszą podmiotowi zajmującemu się składowiskiem zgodę na zamknięcie. W żaden sposób nie ogranicza to odpowiedzialności podmiotu zajmującego się składowiskiem [prowadzącego składowisko], zgodnie z warunkami zezwolenia;

c) gdy składowisko zostanie ostatecznie zamknięte, podmiot zajmujący się składowiskiem [prowadzący składowisko był] odpowiedzialny […] za jego utrzymanie, nadzór i kontrolę w fazie późniejszej ochrony przez okres tak długi, jak wymaga się tego decyzją właściwych władz, biorąc pod uwagę okres, w którym składowisko może stanowić zagrożenie.

Podmiot zajmujący się składowiskiem [prowadzący składowisko] zawiadamia właściwe władze o wszelkich negatywnych skutkach dla środowiska ujawnionych w wyniku procedury kontrolnej oraz działa zgodnie z decyzją właściwych władz w sprawie rodzaju i ram czasowych środków korygujących, które należy przedsięwziąć;

d) tak długo, jak właściwe władze uznają, że składowisko odpadów może stanowić zagrożenie dla środowiska, i bez uszczerbku dla ustawodawstwa wspólnotowego lub krajowego dotyczącego odpowiedzialności prawnej przechowującego odpady, podmiot zajmujący się składowiskiem

odpadów [był] odpowiedzialny za nadzór i analizę gazów składowiskowych oraz odcieku ze składowiska, a także wymagań dotyczących wód gruntowych w okolicy składowiska, zgodnie z załącznikiem III”.

21 W rozumieniu art. 14 dyrektywy 1999/31:

„Państwa członkowskie podejmują środki, aby składowiska odpadów, które posiadają zezwolenia lub które już działają w czasie transpozycji niniejszej dyrektywy, nie mogły kontynuować działań, jeżeli nie zostaną podjęte tak szybko, jak to możliwe, lecz nie później niż w ciągu ośmiu lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1, środki wymienione poniżej:

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

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

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

d) (i) w ciągu jednego roku od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1 – art. 4, 5 i 11 i załącznik II stosuje się do składowisk odpadów niebezpiecznych;
(ii) w ciągu trzech lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1 – art. 6 stosuje się do składowisk odpadów niebezpiecznych”.

Wyrok z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowany, EU:C:2009:543)

22 W wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanym, EU:C:2009:543) Trybunał uwzględnił skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wniesioną przez Komisję na podstawie art. 226 WE, obecnie art. 258 TFUE, i orzekł, że Republika Grecka:

— „nie opracowując i nie przyjmując w odpowiednim czasie planu gospodarowania odpadami niebezpiecznymi zgodnego z wymogami zawartymi we właściwych przepisach prawa wspólnotowego oraz nie tworząc odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, z uwzględnieniem najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego,

— nie podejmując wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia zgodności gospodarowania odpadami niebezpiecznymi z przepisami art. 4 i art. 8 dyrektywy 2006/12, a także art. 3 ust. 1, art. 6–9, 13 i 14 dyrektywy 1999/31,

uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą, po pierwsze, na mocy art. 1 ust. 2 i art. 6 dyrektywy Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych w związku z art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 1 dyrektywy 2006/12, po drugie, na mocy art. 1 ust. 2 dyrektywy 91/689 w związku z art. 4 i 8 dyrektywy 2006/12, a po trzecie, na mocy art. 3 ust. 1, art. 6, 7, 8, 9, 13 i 14 dyrektywy 1999/31".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE

23 W ramach kontroli wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), służby Komisji wystąpiły w dniu 5 października 2009 r. do władz greckich o informacje odnośnie do środków podjętych w celu wykonania tego orzeczenia. W dniu 22 czerwca 2011 r. Komisja zażądała od władz greckich informowania jej co sześć miesięcy o postępach w wykonaniu tego wyroku i załączenia do tej informacji pełnego i uaktualnionego.

24 Władze greckie opowiedziały Komisji pismami z dnia 24 listopada 2009 r., 2 marca 2010 r., 16 maja i 22 grudnia 2011 r. oraz 3 lipca 2012 r.

25 Po przeanalizowaniu wszystkich informacji dostarczonych przez władze greckie Komisja, uznawszy, że Republika Grecka nie podjęła jeszcze wszystkich koniecznych środków w celu zastosowania się do wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), pismem z dnia 25 stycznia 2013 r. wezwała to państwo członkowskie do przedstawienia jej w terminie dwóch miesięcy swoich uwag w tym względzie.

26 Pismami z dnia 22 marca i 19 sierpnia 2013 r. Republika Grecka złożyła odpowiedź na to wezwanie do usunięcia uchybienia.

27 Uznając, że Republika Grecka nie przyjęła w wyznaczonym terminie wszystkich środków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie uchybienia

Argumentacja stron

28 Komisja podnosi na poparcie swojej skargi trzy zarzuty.

29 W ramach zarzutu pierwszego, odnoszącego się do opracowania i przyjęcia planu gospodarowania odpadami niebezpiecznymi na podstawie art. 1 ust. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 91/689 w związku z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2006/12, Komisja zauważa, że mimo faktu, iż wydaje się, że pewna liczba kryteriów określonych w wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanym, EU:C:2009:543) została wdrożona do prawa greckiego, w szczególności w ramach okólnika 18/2011, oraz że mapy pozwalają na wyraźną lokalizację różnych instalacji przetwarzania odpadów niebezpiecznych, plan z różnych względów nadal nie został zatwierdzony i władze greckie do danej chwili nie poczyniły zgodnie z kalendarzem postępów w tym zakresie.

30 Komisja przypomina, że zwykłe praktyki administracyjne, które ze swej natury podlegają zmianie z woli administracji i nie są odpowiednio znane, nie mogą być uznane za odpowiednie wykonanie obowiązku transpozycji dyrektywy (zob. wyrok z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja, C-286/08, niepublikowany, EU:C:2009:543, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo). Z tego względu okólnik nie może stanowić substytutu dla rozporządzenia ministerialnego.

31 W ramach zarzutu drugiego, dotyczącego braku zintegrowanej sieci i właściwych urządzeń do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych przy użyciu najbardziej odpowiednich metod w celu zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia publicznego zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 91/689 w związku z art. 5 dyrektywy 2006/12, Komisja utrzymuje, że pomimo istnienia pewnych urządzeń do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych i pewnych decyzji w sprawie przyznania zezwoleń na prowadzenie innych sieć nie może zostać uznana za „odpowiednią i zintegrowaną" w rozumieniu tych przepisów.

32 Po pierwsze, podnosi ona, że władze greckie przyznają, iż 33% odpadów niebezpiecznych nie jest poddane odpowiedniemu gospodarowaniu.

33 Po drugie, stwierdza ona, że krajowy plan gospodarowania odpadami niebezpiecznymi nie został zatwierdzony w drodze wspólnego rozporządzenia ministerialnego i że z tego względu nie zostały jej przekazane środki średniookresowe.

34 Komisja zauważa, iż zważywszy na fakt, że trudne środowisko gospodarcze nie pozwala wytwórcom odpadów lub innym inwestorom na inwestowanie w tworzenie podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadów niebezpiecznych, nałożony na te podmioty obowiązek utworzenia takich urządzeń nie jest przestrzegany. W tym względzie Komisja uściśla, że władze greckie uważają, iż nasuwa się inne rozwiązanie, tj. określenie podmiotu publicznego, który mógłby być odpowiedzialny za zbudowanie składowisk odpadów niebezpiecznych.

35 Wreszcie w zarzucie trzecim, dotyczącym podjęcia środków koniecznych w celu zapewnienia, odnośnie do gospodarowania odpadami niebezpiecznymi, przestrzegania wymogów z art. 4 i 8 dyrektywy 2006/12 i art. 3 ust. 1 oraz art. 6–9, 13 i 14 dyrektywy 1999/31, Komisja podnosi, że ponieważ Republika Grecka nadal nie stworzyła odpowiedniej i zintegrowanej sieci urządzeń w celu unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, państwo to w konsekwencji nie może być w stanie poprawnie zarządzać taką kategorią odpadów.

36 Zdaniem Komisji wynika to nie tylko z faktu, że duża część odpadów, tj. 33% spośród nich nadal nie podlega przetworzeniu, lecz także z uwagi istnienie „odpadów historycznych".

37 Komisja podkreśla również, że Republika Grecka mogła przyczynić się do złagodzenia problemu występowania „odpadów historycznych" lub nawet wytwarzania nowych odpadów, gdyby wysyłała w trakcie okresu przejściowego odpady niebezpieczne do instalacji znajdujących się w innych państwach członkowskich. Niemniej jednak wydaje się, że całkowita produkcja odpadów niebezpiecznych w roku 2011 wynosiła 184 863,50 ton, że „odpady historyczne" stanowią mniej więcej 323 452,40 ton i że wywóz jest ograniczony do 5147,40 ton.

38 Republika Grecka utrzymuje, że wyrok z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowany, EU:C:2009:543) został w znacznej części wykonany.

39 W tym względzie sporządzono studium zrewidowanego krajowego planu gospodarowania odpadami, opublikowane na stronie internetowej ministerstwa produktywnej rekonstrukcji, środowiska i energii (Ypapen). Plan ten definiuje politykę, strategie i cele gospodarowania odpadami na poziomie krajowym i określa środki odpowiednie oraz działania konieczne w celu przestrzegania dyrektywy 2008/98. W ramach tego planu krajowy plan gospodarowania odpadami niebezpiecznymi został zaktualizowany.

40 Republika Grecka przypomina, że w celu dokonania oceny wpływu na środowisko naturalne krajowego planu gospodarowania odpadami dokonywana jest obecnie strategiczna ocena środowiskowa. Gdy tylko zostanie zakończona ta strategiczna ocena środowiskowa, sporządzone zostaną zrewidowany krajowy plan gospodarowania odpadami i w konsekwencji zaktualizowany krajowy plan gospodarowania odpadami niebezpiecznymi, które zostaną następnie natychmiast przesłane Komisji.

41 Republika Grecka podnosi odnośnie do udziału 33% w całkowitej ilości wytwarzanych odpadów, który nie jest poddawany zintegrowanemu i odpowiedniemu gospodarowaniu, że zgodnie z zaktualizowanym krajowym planem gospodarowania odpadami niebezpiecznymi część ta dotyczy „niezarejestrowanego gospodarowania, której jest przyporządkowana pozostała reszta rocznej produkcji odpadów, taka, jaka podlega ocenie w ostatnim stadium przetwarzania – reszta, w stosunku do której brak jest dostatecznych danych". Z danych gospodarowania wynika, że w wypadku niebezpiecznych odpadów przemysłowych 30% tych odpadów jest składowane na miejscu urządzeń ich powstania w oczekiwaniu na inne przetwarzanie, podczas gdy porównywalna wielkość odpadów – mniej więcej 37% – zostało poddanych odzyskowi.

42 Jeśli chodzi o infrastrukturę gospodarowania odpadami niebezpiecznymi, Republika Grecka utrzymuje, że obecnie funkcjonują trzy systemy w zakresie zużytych baterii, akumulatorów samochodowych i odpadów przemysłowych, system dotyczący zużytego oleju i system dotyczący pojazdów wyłączonych z ruchu. Wskazuje ona, że na jej terytorium odpady pod postacią zużytego oleju są w całości wysyłane do instalacji, które istniały w 2013 r. w liczbie dziewięciu, i że na potrzeby funkcjonowania tych urządzeń odpady pod postacią oleju są importowane. Ponadto w trakcie tego samego roku istniało siedem instalacji recyklingowych zużytych baterii oraz akumulatorów ołowiowych i kwasowych, które pokrywały wystarczająco potrzeby państwa i również w tym wypadku odpady były importowane. Jeśli chodzi o urządzenia służące do odkażania lub do rozbiórki pojazdów nienadających się do użytku, ich liczba w 2013 r. wynosiła 120. Ponadto w Grecji funkcjonowało pięć jednostek służących sterylizacji i jedna spalarnia odpadów niebezpiecznych z jednostek sanitarnych.

43 Odnośnie do ostatnich danych dotyczących zezwoleń środowiskowych przyznawanych na rzecz instalacji gospodarowania odpadami niebezpiecznymi Republika Grecka wyjaśnia, że obecnie prowadzona jest analiza projektu dotyczącego budowy i finansowania punktu zrzutu odpadów niebezpiecznych pod postacią azbestu, projekt dotyczący punktu spalania odpadów niebezpiecznych jednostek sanitarnych w strefie przemysłowej Tripoli (Grecja), projekt zmiany dotyczący budowy jednostki neutralizacji żużla ołowiu oraz projekt budowy i funkcjonowania punktu zrzutu odpadów (masa błotnista pochodząca z fizyczno-chemicznego przetwarzania zużytej wody albo określona ilości „odpadów historycznych", szacowanej na około 130 000 ton w 2010 r.) na terenie jednostki przemysłowej spółki Anonymi Elliniki Etaireia Halyva (AEEX), działającej w aglomeracji Salonik (Grecja) (jako projekt towarzyszący jednostki przemysłowej).

44 Co się tyczy punktów zrzutu dla odpadów niebezpiecznych lub punktów zrzutu dla odpadów niebezpiecznych obejmujących urządzenia przetwarzanie wstępnego, między Ypapen i ministerstwem obrony narodowej w celu przedsięwzięcia różnych środków został podpisany protokół o współpracy.

45 Odnośnie do gospodarowania „odpadami historycznymi" Republika Grecka wskazuje, iż aktualnie jest w trakcie wdrażania projektu obejmującego inwentaryzację i kwalifikację miejsc skażonych, ocenę wpływu na receptory, wytyczne dla identyfikacji, rejestrację i ocenę ryzyka, jakie jest związane z miejscami, oraz opracowanie bazy danych miejsc skażonych. Państwo to podkreśla, że strefy składowania niebezpiecznych „odpadów historycznych" stanowią część badanych miejsc.

46 Grecja wyjaśnia, że działania przewidziane zrewidowanym krajowym planem gospodarowania odpadów i nowym krajowym planem gospodarowania odpadami niebezpiecznymi zwierają kilka kategorii środków organizacyjnych i administracyjnych, projektów rozbudowy infrastruktury gospodarowania, poprawy lub rozbudowy i rozwoju sieci punktów zbierania, przeładunku i transportu odpadów, środków finansowych i środków informowania, zwiększania świadomości społecznej i edukacji, których zrealizowanie pozwoli na pełne zastosowanie wymogów dyrektyw 2008/98 i 1999/31.

Ocena Trybunału

47 Na wstępie należy przypomnieć, że ponieważ traktat FUE usunął z uregulowanej w art. 260 ust. 2 TFUE procedury w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego etap wydawania uzasadnionej opinii, to datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia jest data upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do usunięcia uchybienia wystosowanym na podstawie tego przepisu (wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy, C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 W niniejszej sprawie, ponieważ Komisja wystosowała wezwanie do usunięcia uchybienia w dniu 25 stycznia 2013 r., datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia jest data upływu terminu wyznaczonego w tym piśmie, czyli dzień 25 marca 2013 r.

49 Tymczasem bezsporne jest, że w tej dacie Republika Grecka nie wykonała wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanym, EU:C:2009:543).

50 Po pierwsze, odnośnie do zarzutu Komisji opartego na nieprzestrzeganiu art. 1 ust. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 91/689 w związku z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2006/12, Republika Grecka sama bowiem przyznała na rozprawie, że gdyby plan gospodarowania odpadami niebezpiecznymi został zatwierdzony, nie zostałby przyjęty. Tak więc bezsporne jest, że w dacie referencyjnej dla stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom, tj. w dniu 25 marca 2013 r., Republika Grecka nie przyjęła planu gospodarowania odpadami niebezpiecznymi zgodnie z art. 1 ust. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 91/689 w związku z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2006/12. Zarzut pierwszy jest zatem uzasadniony.

51 Po drugie, odnośnie do zarzutu nieprzestrzegania art. 5 dyrektywy 2006/12, zgodnie z którym zintegrowana i odpowiednia sieć urządzeń do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych ustanowionych przez państwa członkowskie we współpracy z innymi państwami członkowskimi „musi umożliwiać [Unii] jako całości samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a państwom członkowskim stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie”, Republika Grecka przyznaje, że projekty infrastrukturalne gospodarowania odpadami niebezpiecznymi w ramach państwa znajdują się jeszcze na etapie analizy. W tych okolicznościach drugi zarzut jest również uzasadniony.

52 Po trzecie, odnośnie do zarzutu opartego na środkach koniecznych w celu zapewnienia w zakresie gospodarowania odpadami niebezpiecznymi przestrzegania wymogów z art. 4 i 8 dyrektywy 2006/12 oraz art. 3 ust. 1 i art. 6–9, 13 i 14 dyrektywy 1999/31, Republika Grecka ogranicza się do przypomnienia środków obecnie realizowanych w celu przestrzegania tych przepisów. Tymczasem bezsporne jest, że w momencie wygaśnięcia terminu wyznaczonego w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów Republika Grecka nie gospodarowała, zgodnie z postanowieniami dyrektyw 1999/31 i 2006/12, odpadami niebezpiecznymi ani też „odpadami historycznymi”. Zarzut trzeci jest zatem uzasadniony.

53 Jeśli chodzi o argumentację Republiki Greckiej dotyczącą trudności, którym musiałaby ona stawić czoła, by wypełnić będące przedmiotem sporu obowiązki, należy przypomnieć, że państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii (zob. wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja, C-167/14, niepublikowany, EU:C:2011:740, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że nie podejmując wszystkich koniecznych środków zapewniających wykonanie wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanym, EU:C:2009:543), Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 260 ust. 1 TFUE.

W przedmiocie kar pieniężnych

55 Komisja żąda zasądzenia zapłaty zarówno okresowej kary pieniężnej, jak i ryczałtu, ze względu na to, że samo nałożenie okresowej kary pieniężnej na podstawie art. 260 TFUE nie jest wystarczające do skłonienia państw członkowskich do wykonywania bez zwłoki ich zobowiązań w następstwie stwierdzenia uchybienia na podstawie art. 258 TFUE.

56 Co się tyczy kwoty wspomnianej okresowej kary pieniężnej i wspomnianego ryczałtu, Komisja opiera się na swoim komunikacie z dnia 13 grudnia 2005 r., zatytułowanym „Stosowanie art. [260 TFUE]" [SEC(2005) 1658], uaktualnionym komunikatem C(2014) 6767 final z dnia 17 września 2014 r., zatytułowanym „Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kwot ryczałtowych oraz okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia" (zwanym dalej „komunikatem Komisji z dnia 13 grudnia 2005 r.").

W przedmiocie okresowej kary pieniężnej

Argumentacja stron

57 Na podstawie pkt 6 komunikatu Komisji z dnia 13 grudnia 2005 r. zaproponowana kwota okresowej kary pieniężnej opiera się na trzech podstawowych kryteriach, tj. ciężarze naruszenia, czasu jego trwania i konieczności zapewnienia skutku odstraszającego samej sankcji.

58 Komisja wyjaśnia, że zaproponowaną przez nią dzienną kwotę okresowej kary pieniężnej oblicza się poprzez pomnożenie jednolitej stawki bazowej przez współczynnik wagi naruszenia i okresu trwania, a uzyskany wynik mnoży się przez stały współczynnik dla państwa, uwzględniając równocześnie możliwości płatnicze oskarżonego państwa członkowskiego i liczbę głosów, którymi dysponuje w Radzie Unii Europejskiej.

59 Jeśli chodzi o wagę stwierdzonego naruszenia, Komisja utrzymuje, że w świetle, po pierwsze, znaczenia norm Unii będących przedmiotem naruszenia, po drugie, jego konsekwencji względem interesów ogólnych i szczególnych, takich jak w szczególności podwyższone ryzyko zanieczyszczenia środowiska naturalnego, szkodliwych skutków dla zdrowia i prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa, po trzecie, okoliczności łagodzących polegających na ustanowieniu szczególnych kryteriów dla wyboru odpowiednich miejsc oraz rocznego inwentarza odpadów niebezpiecznych, lecz także okoliczności obciążającej sprowadzającej się do niewielkich postępów dokonanych do chwili obecnej i niebezpieczeństwa odpadów, po czwarte, jasności naruszonych przepisów i wreszcie powtarzalności stanowiącego naruszenie zachowania Republiki Greckiej w zakresie przestrzegania prawa Unii w dziedzinie odpadów, wynoszący 10współczynnik wagi naruszenia jest odpowiedni.

60 Jeśli chodzi o długość trwania naruszenia, Komisja twierdzi, że decyzja o wszczęciu niniejszego postępowania została podjęta w dniu 25 września 2014 r., czyli 60 miesięcy po ogłoszeniu w dniu 10 września 2009 r. wyroku Komisja/Grecja (C-268/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), co uzasadnia zastosowanie najwyższego, trzypunktowego współczynnika.

61 Jeśli chodzi o współczynnik możliwości finansowych państwa członkowskiego, nazywany współczynnikiem „n", instytucja ta przypomina, że komunikat Komisji ustalił ten współczynnik dla Republiki Greckiej na poziomie 3,68.

62 Komisja zauważa, że zgodnie ze wzorem wskazanym w pkt 58 niniejszego wyroku kwotę dziennej okresowej kary pieniężnej uzyskuje się poprzez pomnożenie jednolitej stawki bazowej w wysokości 660 EUR przez współczynnik wagi naruszenia, współczynnik czasu trwania naruszenia i współczynnik „n". W niniejszym przypadku Komisja proponuje zatem dzienną okresową karę pieniężną w wysokości 72 864 EUR (660 x 10 x 3 x 3,68).

63 Niemniej jednak instytucja ta proponuje zmniejszającą się dzienną okresową karę pieniężną, podlegającą ocenie co sześć miesięcy celem uwzględnienia postęp osiąganego w wykonaniu wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543). Tak więc w celu zapewnienia degresywności okresowej kary pieniężnej proponuje ona kontrolowanie zgodności w odniesieniu do trzech podnoszonych zarzutów, tj. zatwierdzenia planu gospodarowania, stworzenia odpowiedniej infrastruktury i właściwego gospodarowania odpadami historycznymi tymczasowo składowanymi w miejscach nieprzewidzianych w tym celu. Zatem kwota okresowej kary pieniężnej zostałaby podzielona na trzy kategorie, odpowiadające trzem zarzutom Komisji, z czego pierwsza kategoria obejmowałaby 30% całkowitej kwoty okresowej kary pieniężnej, czyli 21 859,20 EUR, a kategorie druga i trzecia po 35% całkowitej jej kwoty, czyli 25 502,40 EUR każda.

64 Według tej metody obliczenia dzienna okresowa kara pieniężna zostałaby zmniejszona o 21 859,20 EUR, gdy nowy krajowy plan gospodarowania zostałby zatwierdzony, pod warunkiem przestrzegania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543). Jeśli chodzi o utworzenie odpowiednich sieci dla odpadów niebezpiecznych, Komisja proponuje przyporządkowanie kwoty 25 502,40 EUR całkowitej wielkości odpadów niebezpiecznych podlegających przetworzeniu w mających powstać urządzeniach i proporcjonalne odliczenie w momencie każdego uruchomienia instalacji przetwarzania odpadów niebezpiecznych kwoty, która będzie odpowiadała wielkości odpadów, jaką będzie mogła przetworzyć ta nowa instalacja, od kwoty dziennej okresowej kary pieniężnej. W przypadku „odpadów historycznych” Komisja ma zamiar przyporządkować kwotę 25 502,40 EUR w oparciu o wielkość tych odpadów określonych w nowym projekcie.

65 Republika Grecka utrzymuje, że ani waga, ani okres trwania naruszenia, ani współpraca i staranność, której dała wyraz w toku postępowania, ani postępy dokonane w wykonaniu wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), nie uzasadniają w niniejszej sprawie nałożenia okresowej kary pieniężnej i zryczałtowanej kwoty. Dodatkowo Republika Grecka kwestionuje metodę obliczania zaproponowanych kwot.

66 Państwo to uważa, że objęta żądaniem Komisji kwota 72 864 EUR tytułem okresowej kary pieniężnej jest nadmiernie wysoka i nieproporcjonalna do wagi naruszenia, którego konsekwencje dla ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzi – nieoszacowane w konkretny sposób – mają hipotetyczny charakter.

67 Jeśli chodzi o wagę i okres trwania naruszenia, propozycja Komisja polegająca na zastosowaniu współczynnika 10 nie uwzględniała praktycznych trudności, jakie stwarza wykonanie wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), oraz okoliczności, że wyrok ten został w części wykonany.

68 Ponadto ze względu na okoliczności niniejszej sprawy rzeczona okresowa kara pieniężna jest nieproporcjonalna z punktu widzenia okresu trwania naruszenia oraz zdolności płatniczych zmniejszonych względem Republiki Greckiej z powodu kryzysu finansowego, w którym to państwo się znalazło. Republika Grecka odrzuca również twierdzenia Komisji, zgodnie z którymi w przeszłości dopuściła się w sposób powtarzalny uchybień swoim obowiązkom w dziedzinie przetwarzania odpadów.

69 Na wypadek gdyby Trybunał miał nałożyć taką okresową karę pieniężną, Republika Grecka wnosi o zmianę części okresowej kary pieniężnej przypisywanej do każdego typu naruszenia. Państwo to zwraca się zatem z propozycją, aby 70% kwoty okresowej kary pieniężnej, czyli 51 004,80 EUR, było przyporządkowane pierwszej kategorii naruszenia, zaś po 15% tej kwoty, czyli 10 929,60 EUR, odpowiednio, kategorii drugiej i trzeciej.

Ocena Trybunału

70 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 oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał (wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja, C-167/14, niepublikowany, EU:C:2015:684, pkt 47).

71 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że w dacie odbycia rozprawy Republika Grecka nadal nie przyjęła szczególnego planu gospodarowania odpadami niebezpiecznymi ani nie stworzyła zintegrowanej i odpowiedniej sieci urządzeń do eliminacji odpadów niebezpiecznych, ani też nie zorganizowała gospodarowania „odpadami historycznymi" w sposób zgodny z przepisami prawa Unii.

72 W tych okolicznościach Trybunał uważa, że zasądzenie od Republiki Greckiej okresowej kary pieniężnej stanowi odpowiedni środek finansowy do zapewnienia pełnego wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543) (zob. wyrok z dnia 17 października 2013 r., Komisja/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 66.

73 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem okresowa kara pieniężna musi zostać prezentować stopnień dolegliwości niezbędny, by państwo członkowskie, które nie wykonało wyroku w sprawie naruszenia zobowiązań, zmieniło swoje zachowanie i położyło kres zarzucanemu mu naruszeniu (wyrok z dnia 7 lipca 2009 r. Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 W ramach przysługujących Trybunałowi w tej dziedzinie uprawnień w zakresie oceny jego zadaniem jest określenie wysokości okresowej kary pieniężnej w ten sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do możliwości płatniczych danego państwa członkowskiego (zob. wyroki: z dnia 17 października 2013 r., Komisja/Belgia, C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 68; z dnia 4 grudnia 2014 r. Komisja/Szwecja, C-243/13, niepublikowany, EU:C:2014:2413, pkt 50).

75 Propozycje Komisji dotyczące okresowej kary pieniężnej 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 samą Komisję, kiedy instytucja ta przedkłada propozycje Trybunałowi. W ramach bowiem postępowania opartego na art. 260 ust. 2 TFUE, dotyczącego trwającego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, mimo że takie samo uchybienie zostało już stwierdzone w pierwszym wyroku wydanym na podstawie art. 226 WE lub art. 258 TFUE, Trybunał powinien mieć swobodę ustalenia kwoty nałożonej okresowej kary pieniężnej w wysokości i w formie, jakie uzna za właściwe, aby nakłonić dane państwo członkowskie do położenia kresu niewykonaniu jego obowiązków wynikających z tego pierwszego wyroku Trybunału (wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 52).

76 Do podstawowych kryteriów, które należy uwzględnić przy ustalaniu kwoty 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 możliwości finansowe zainteresowanego państwa członkowskiego. Stosując te kryteria, trzeba wziąć pod uwagę w szczególności skutki niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i interesu publicznego oraz stopień pilności w doprowadzeniu do zastosowania się przez dane państwo członkowskie do jego zobowiązań (zob. wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja, C-167/14, niepublikowany, EU:C:2015:684, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

77 W pierwszym rzędzie w kwestii wagi naruszenia należy przypomnieć, jak orzekł już Trybunał, że zgodnie z art. 191 TFUE obowiązek unieszkodliwiania odpadów bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska naturalnego wchodzi w skład celów polityki Unii w dziedzinie środowiska

naturalnego. Nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z art. 4 dyrektywy 2006/12 może skutkować, ze względu na swoisty charakter tego zobowiązania, narażeniem zdrowia ludzkiego oraz wyrządzeniem szkody dla środowiska naturalnego i powinno być uważane za szczególnie poważne (zob. wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 54).

78 Należy stwierdzić, że sytuacja uległa w międzyczasie nieznacznej poprawie w porównaniu z sytuacją stwierdzoną w wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanym, EU:C:2009:543), w zakresie, w jakim Republika Grecka potwierdziła na rozprawie, że choć plan gospodarowania odpadami niebezpiecznymi nie został jeszcze przyjęty, to został już opracowany i zatwierdzony. Z akt postępowania przedłożonych Trybunałowi wynika również, że Republika Grecka poczyniła poważne wysiłki inwestycyjne celem wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543) i współpracowała z Komisją.

79 Niemniej jednak bezsporne jest, że w dacie badania przez Trybunał okoliczności faktycznych Republika Grecka nadal nie stworzyła odpowiedniej i zintegrowanej sieci urządzeń eliminacji i że w konsekwencji nie mogła być w stanie gospodarować w odpowiedni sposób odpadami niebezpiecznymi. Jak w szczególności wynika z informacji przekazanych Trybunałowi podczas rozprawy, nie rozpoczęła się jeszcze budowa kilku urządzeń oraz trzech miejsc unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych. W tych okolicznościach, niezależnie od przedstawionej nieznacznej poprawy, należy stwierdzić, że możliwa szkoda dla zdrowia ludzi i środowiska naturalnego w związku z pierwotnym uchybieniem pozostaje nadal szczególnie poważna.

80 Po drugie, odnośnie do okresu trwania naruszenia od momentu ogłoszenia pierwotnego wyroku w sprawie uchybienia zobowiązaniom należy przypomnieć, że jego oceny należy dokonywać przy uwzględnieniu nie daty wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, lecz daty, w której Trybunał dokonuje oceny okoliczności faktycznych w ramach tego postępowania (zob. wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Otóż w niniejszym przypadku czas trwania naruszenia jest znaczny, gdyż wynosi ponad sześć lat, licząc od dnia ogłoszenia wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543).

81 Po trzecie, jeśli chodzi o możliwości finansowe państwa członkowskiego w niniejszej sprawie, to należy mieć na względzie argumenty Republiki Grecji, dotyczące poziomu jej produktu krajowego brutto (PKB), który uległ zmniejszeniu od 2012 r. Trybunał orzekł już bowiem, że należy wziąć pod uwagę ewolucję produktu krajowego brutto danego państwa członkowskiego w ostatnim czasie według stanu na chwilę przeprowadzania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych (zob. wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 58).

82 Poza tym Komisja zaproponowała Trybunałowi stopniowe obniżanie okresowej kary pieniężnej stosownie do postępów poczynionych w wykonywaniu wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanym, EU:C:2009:543).

83 Należy zauważyć w tym względzie, że wprawdzie w celu zagwarantowania pełnego wykonania wyroku Trybunału należy wymagać uiszczenia pełnej kwoty okresowej kary pieniężnej aż do chwili, kiedy państwo członkowskie podejmie wszystkie środki niezbędne do położenia kresu stwierdzonemu uchybieniu, jednak w pewnych specyficznych przypadkach można przewidzieć karę uwzględniającą postępy ewentualnie poczynione przez państwo członkowskie w wykonywaniu jego zobowiązań (zob. wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2003:378, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 W niniejszej sprawie Komisja sugeruje uwzględnić dla celów obliczenia kwoty okresowej kary pieniężnej postępy poczynione w wykonaniu wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543) w odniesieniu do trzech wyróżnionych zarzutów, czyli

zatwierdzenia planu gospodarowania, stworzenia odpowiedniej infrastruktury przetwarzania odpadów niebezpiecznych i prawidłowego gospodarowania odpadami historycznymi składowanymi tymczasowo w miejscu nieprzewidzianym do tego celu.

85 W okolicznościach niniejszej sprawy – i mając na względzie w szczególności informacje dostarczone przez strony – Trybunał uważa, iż należy ustalić okresowa karę pieniężną zawierającą składnik stały oraz składnik degresywny. W związku z tym konieczne jest określenie sposobu obliczania okresowej kary pieniężnej oraz, jeśli chodzi o składnik degresywny, jej częstotliwości.

86 Odnośnie do sposobu obliczenia okresowej kary pieniężnej należy stwierdzić – jak wynika z pkt 50–52 niniejszego wyroku – że Republika Grecka nie zastosowała się do trzech różnych obowiązków.

87 W celu uwzględnienia środków przyjętych przez Republikę Grecką odnośnie do tych obowiązków analizowanych indywidualnie należy zredukować kwotę okresowej kary pieniężnej w zależności od stopnia wykonania tych obowiązków.

88 W świetle powyższych okoliczności niniejszej sprawy i przy uwzględnieniu konieczności nakłonienia państwa członkowskiego w tym przypadku do zaprzestania zarzucanego mu chybienia, Trybunał w ramach wykonywania swoich uprawnień dyskrecjonalnych uważa za słuszne ustalenie dziennej okresowej kary pieniężnej na kwotę 30 000 EUR. Kwota ta dzieli się na trzy części, odpowiadające trzem zarzutom podniesionym przez Komisję, którym należy przypisać, jeśli chodzi o zarzut pierwszy – 10% całkowitej kwoty okresowej kary pieniężnej, czyli 3000 EUR, a jeśli chodzi o zarzuty drugi i trzeci – po 45% tej kwoty, czyli po 13 500 EUR.

89 Część okresowej kary pieniężnej dotyczącej dwóch pierwszych zarzutów zawiera wyłącznie jeden stały składnik. Okresowa kara pieniężna zostanie zatem obniżona o całą kwotę odpowiadającą zarzutom pierwszemu i drugiemu, w wypadku gdy Republika Grecka podejmie wszystkie środki konieczne w celu wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543).

90 Natomiast co się tyczy części trzeciej okresowej kary pieniężnej, odnoszącej się do zarzutu dotyczącego gospodarowania tzw. odpadami historycznymi, należy progresywnie obniżać kwotę okresowej kary pieniężnej odpowiednio do stopniowego osiągania zgodności gospodarowania nimi, ponieważ obliczenia tego dokonuje się w oparciu o ilość „odpadów historycznych", która zostanie ustalona przez nowy plan gospodarowania odpadami niebezpiecznymi. Niemniej jednak degresywność okresowej kary pieniężnej jeśli chodzi o ten zarzut powinna zostać ograniczona, ponieważ kara nie powinna mieć już degresywnego charakteru od momentu, kiedy pozostała do zapłaty kwota okresowej kary pieniężnej osiągnie 50% kwoty okresowej kary pieniężnej odpowiadającej temu zarzutowi, czyli 6750 EUR. Poza tą kwotą okresowa kara pieniężna zostanie obniżona jedynie w wypadku całkowitego zaprzestania uchybienia opisanego w ramach zarzutu trzeciego.

91 Jeśli chodzi o okresowość tej kary, jej degresywny składnik jest ustalany semestralnie w celu umożliwienia Komisji dokonania oceny stanu postępu zgodnego z wymogami gospodarowania „odpadami historycznymi".

92 W świetle całości powyższych rozważań należy zasądzić od Republiki Greckiej zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej", okresową karę pieniężną w wysokości 30 000 EUR za każdy dzień zwłoki w realizacji środków niezbędnych do uzyskania wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia pełnego wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543). Kwota ta jest podzielona na trzy części, odpowiadające trzem zarzutom podniesionym przez Komisję, którym należy przypisać, odpowiednio, odnośnie do zarzutu pierwszego – 10% całkowitej kwoty okresowej kary pieniężnej, czyli 3000 EUR, odnośnie do zarzutu drugiego – 45% tej kwoty, czyli 13 500 EUR, i podobnie odnośnie do zarzutu

trzeciego – przy czym kwota ta będzie przedmiotem, w zakresie prawidłowego gospodarowania „odpadami historycznymi", semestralnego obniżenia stopniowo w zależności od wielkości tych odpadów, której gospodarowanie zostało doprowadzone do stanu zgodności z wymogami, do którego to obniżenia stosuje się pułap 50% kwoty okresowej kary pieniężnej odpowiadającej temu zarzutowi, tj. 6750 EUR.

W przedmiocie ryczałtu

Argumentacja stron

93 Komisja wnosi do Trybunału o nakazanie Republice Greckiej zapłaty dziennej zryczałtowanej sumy 8096 EUR, której kwota wynika z pomnożenia jednolitej stawki bazowej, ustalonej na kwotę 220 EUR, przez współczynnik wagi naruszenia wynoszący 10 i współczynnik „n", w wysokości 3,68, począwszy od daty ogłoszenia wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), do daty ogłoszenia niniejszego wyroku albo wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), jeśli wykonanie tego ostatniego nastąpi przed tą datą.

94 Republika Grecka podnosi, że podjęła już wszystkie konieczne kroki w celu wykonania w całości wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543) poprzez systematyczną i lojalną współpracę ze służbami Komisja, nawet jeśli do chwili obecnej nie została wykonana pewna część wyroku. Z tego względu nie powinna ona przekazywać zryczałtowanej kwoty zaproponowanej przez Komisję.

95 W każdym wypadku to do Trybunału należy dokonanie oceny, czy w sytuacji skrajnie trudnej koniunktury gospodarczej obiektywne warunki uzasadniają orzeczenie zasądzenia zapłaty zryczałtowanej kwoty, takiej jak zaproponowana przez Komisję, czy – wręcz przeciwnie – uzasadniają całkowite zwolnienie Republiki Greckiej.

96 Ponadto Republika Grecka stoi na stanowisku, że w razie zasądzenia zapłaty dziennej zryczałtowanej kwoty, data, jaką należy wziąć pod uwagę dla celów obliczenia kwoty ryczałtu, nie powinna zbiegać się z datą ogłoszenia wyroku stwierdzającego pierwsze uchybienie, ponieważ wykonanie tego wyroku mogłoby mieć miejsce dopiero po tej dacie, po upływie rozsądnego terminu.

Ocena Trybunału

97 Należy przypomnieć na wstępie, że w ramach swobodnej oceny przysługującej Trybunałowi w rozpatrywanej dziedzinie może on nałożyć na dane państwo łącznie okresową karę pieniężną i ryczałt (wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 71).

98 Zasada zasądzania ryczałtu 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 ogłoszenia stwierdzającego je wyroku (wyrok z dnia 13 maja 2014 r., Komisja/Hiszpania, C-184/11, EU:C:2014:316, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

99 Zasądzenie zapłaty ryczałtu i ustalenie ewentualnej kwoty tego ryczałtu powinno w każdym przypadku pozostać funkcją całokształtu istotnych elementów związanych zarówno z naturą stwierdzonego uchybienia, jak i z postawą państwa członkowskiego, którego dotyczy postępowanie wszczęte na podstawie art. 260 TFUE. W tym względzie przepis ten przyznaje Trybunałowi znaczną swobodę oceny w odniesieniu do decyzji o nałożeniu bądź nienałożeniu takiej kary i w danym wypadku w określeniu jej wysokości (zob. wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy, EU:C:2014:2407, pkt 114).

100 W niniejszym sporze ogół okoliczności faktycznych i prawnych, który doprowadził do stwierdzonego uchybienia zobowiązaniom, w szczególności okoliczność, że nie został jeszcze przyjęty plan gospodarowania odpadami niebezpiecznymi, że nie stworzono zintegrowanych i odpowiednich urządzeń do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych i że nie zorganizowano dotąd gospodarowania odpadami historycznymi, podczas gdy stanowią one znaczne niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi i dla środowiska naturalnego, stanowi wskazówkę, że skuteczna prewencja przed powtórzeniem się w przyszłości analogicznych naruszeń prawa Unii może wymagać przyjęcia środka odstraszającego, takiego jak zasądzenie zapłaty zryczałtowanej sumy.

101 W tych okolicznościach Trybunał, w ramach przysługującej mu swobodnej oceny, powinien ustalić kwotę tego ryczałtu w taki sposób, aby była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności, i po drugie, proporcjonalna do popełnionego naruszenia (wyrok z dnia 7 lipca 2009 r., Komisja/Grecja, C-369, EU:C:2009:428, pkt 146).

102 Pośród istotnych czynników w tym względzie znajdują się w szczególności okoliczności takie jak czas trwania uchybienia od wydania stwierdzającego je wyroku oraz waga naruszenia (wyrok z dnia 17 listopada 2011 r., Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 94).

103 Co się tyczy tych czynników, okoliczności, które należy uwzględnić, wynikają w szczególności z rozważań przedstawionych w pkt 77–81 niniejszego wyroku. W tym względzie należy w szczególności przypomnieć, że nie został przyjęty plan gospodarowania odpadami niebezpiecznymi, że nie została stworzona zintegrowana i odpowiednia sieć urządzeń do odpadów niebezpiecznych i że odpowiednie miejsca zawierają nieprzetworzone odpady niebezpieczne i historyczne, które stanowią znaczne niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi i środowiska naturalnego.

104 Wobec powyższego Trybunał uznaje, że określenie w niniejszym przypadku ryczałtu, który powinna zapłacić Republika Grecka, na 10 mln EUR stanowi słuszną ocenę okoliczności niniejszej sprawy.

105 W konsekwencji należy zasądzić od Republiki Greckiej zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej”, ryczałtu w wysokości 10 mln EUR.

W przedmiocie kosztów

106 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 Greckiej kosztami, a Republika Grecka przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami.

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

1) **Poprzez brak przyjęcia wszystkich środków koniecznych do wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543) Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 260 ust. 1 TFUE.**

2) **Republika Grecka zapłaci na rzecz Komisji Europejskiej, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej”, okresową karę pieniężną w wysokości 30 000 EUR za każdy dzień zwłoki w realizacji środków niezbędnych do uzyskania wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543), od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia pełnego wykonania wyroku z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-286/08, niepublikowanego, EU:C:2009:543). Kwota ta jest podzielona na trzy części, odpowiadające trzem zarzutom podniesionym przez Komisję Europejską, którym należy przypisać, odpowiednio, odnośnie do zarzutu pierwszego – 10% całkowitej kwoty okresowej kary pieniężnej, czyli 3000 EUR, odnośnie do zarzutu drugiego – 45% tej kwoty, czyli 13 500 EUR, i podobnie odnośnie do zarzutu trzeciego – przy czym kwota ta będzie**

przedmiotem, w zakresie prawidłowego gospodarowania „odpadami historycznymi”, semestralnego obniżenia, stopniowo, w zależności od wielkości odpadów, którą gospodarowanie zostało doprowadzone do stanu zgodności z wymogami, do którego to obniżenia stosuje się pułap 50% kwoty okresowej kary pieniężnej odpowiadającej temu zarzutowi, tj. 6750.

3) **Zasądza się od Republiki Greckiej zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej”, ryczałtu w wysokości 10 mln EUR.**

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

Podpisy