Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 4. julija 2018*

„Neizpolnitev obveznosti države – Okolje – Odlaganje odpadkov na odlagališčih – Direktiva 1999/31/ES – Obstoječa odlagališča – Člen 14 – Dokončna odločba o tem, ali se obratovanje nadaljuje – Člen 13 – Postopek zapiranja – Sodba Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti – Neizvršitev – Člen 260(2) PDEU – Denarne sankcije – Denarna kazen in pavšalni znesek“

V zadevi C-626/16,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(2) PDEU, vložene 30. novembra 2016,

Evropska komisija, ki jo zastopata E. Sanfrutos Cano in A. Tokár, agenta,

tožeča stranka,

proti

Slovaški republiki, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

tožena stranka,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, E. Juhász (poročevalec), sodnika, K. Jürimäe, sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 11. januarja 2018

izreka naslednjo

* Jezik postopka: slovaščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Slovaška republika s tem, da ni sprejela ukrepov za uskladitev s sodbo Sodišča z dne 25. aprila 2013, Komisija/Slovaška (C-331/11, neobjavljena, v nadaljevanju: sodba C-331/11, EU:C:2013:271), v kateri je Sodišče ugotovilo, da Slovaška republika ni izpolnila obveznosti iz člena 14, od (a) do (c), Direktive Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228), ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU;

– Slovaški republiki naloži, naj Evropski komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske unije“ plača te zneske:

  – denarno kazen v višini 6793,80 EUR za vsak dan zamude Slovaške republike pri sprejetju ukrepov za izvršitev sodbe C-331/11, od datuma razglasitve sodbe v tej zadevi do sprejetja ukrepov za izvršitev sodbe C-331/11 s strani Slovaške republike;

  – pavšalni znesek v višini 743,60 EUR na dan (najmanj v skupni višini 939.000 EUR) za vsak dan zamude Slovaške republike pri sprejetju ukrepov za izvršitev sodbe C-331/11, in sicer od dneva razglasitve te sodbe, to je 25. aprila 2013:

    – do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi ali

    – do dneva sprejetja ukrepov s strani Slovaške republike za izvršitev sodbe C-331/11, če bo ta dan nastopil pred dnevom razglasitve sodbe v tej zadevi;

– Slovaški republiki naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

2 V uvodni izjavi 18 Direktive 1999/31 je navedeno:

„[K]er je treba zaradi posebnosti odstranjevanja odpadkov z odlaganjem na odlagališčih vpeljati poseben postopek za izdajo dovoljenj za vse razrede odlagališč v skladu s splošnimi pogoji za izdajo dovoljenj iz Direktive 75/442/EGS [Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 23)] in s splošnimi pogoji Direktive 96/61/ES [Sveta z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 80)]; ker mora pristojni organ še pred pričetkom obratovanja odlagališča opraviti pregled in preveriti, ali odlagališče izpolnjuje pogoje iz navedenega dovoljenja“.

3 Člen 1 te direktive, naslovljen „Splošni cilj“, v odstavku 2 določa:

„Glede tehničnih značilnosti odlagališč ta direktiva vsebuje ustrezne tehnične zahteve za tista odlagališča, za katera velja Direktiva [96/61], zato da bolj podrobno opredeli splošne zahteve omenjene direktive. Šteje se, da so zahteve Direktive 96/61/ES izpolnjene, če so izpolnjene zahteve te direktive.“

4 Člen 7(g) Direktive 1999/31 določa, da države članice sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da vloga za dovoljenje za odlagališče vsebuje podatke za predlagani načrt postopkov za zapiranje in upravljanje po zaprtju.

5 Člen 8 navedene direktive, naslovljen „Pogoji za dovoljenje“, določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe:

(a) da pristojni organ ne izda dovoljenja za odlagališče, če ni zagotovljeno:
   (i) da, brez vpliva na člen 3(4) in (5), projekt odlagališča izpolnjuje vse ustrezne zahteve te direktive, vključno s prilogami;
   (ii) da bo odlagališče upravljala fizična oseba, ki je strokovno usposobljena za upravljanje odlagališča; da sta zagotovljena strokovni in tehnični razvoj ter usposabljanje upravljavcev in osebja odlagališča;
   (iii) da odlagališče obratuje, tako da so sprejeti potrebni ukrepi za preprečitev nesreč in omejitev njihovih posledic;
   (iv) da je ali bo prosilec s finančnim zavarovanjem ali s temu enakovrednim ukrepom na podlagi pogojev in načinov, o katerih se odločijo države članice, pred začetkom odlaganja ustrezno ukrepal za zagotovitev, da se izpolnijo vse obveznosti (vključno s tistimi, ki se nanašajo na upravljanje po zaprtju) iz dovoljenja, izdanega po določbah te direktive, in da se upoštevajo postopki zapiranja iz člena 13. To zavarovanje se zadrži ali temu enakovreden ukrep izvaja, dokler tako zahteva vzdrževanje odlagališča in njegovo upravljanje po zaprtju v skladu s členom 13(d). Države članice po lastni izbiri lahko izjavijo, da se ta točka ne uporablja za odlagališča za inertne odpadke;

(b) da je projekt odlagališča usklajen z ustreznim načrtom ali načrti ravnanja z odpadki iz člena 7 Direktive [75/442];

(c) da pred začetkom odlaganja pristojni organ pregleda odlagališče za zagotovitev, da odlagališče izpolnjuje ustrezne pogoje za dovoljenje. To v nobenem primeru ne bo zmanjšalo odgovornosti upravljavca, določene s pogoji za dovoljenje.“

6 Člen 13 Direktive 1999/31, naslovljen „Postopki zapiranja in upravljanja po zaprtju“, določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe:

(a) da v skladu z dovoljenjem in če je primerno, odlagališče ali njegov del začne postopek zapiranja:
   (i) če so izpolnjeni ustrezni pogoji, navedeni v dovoljenju; ali
   (ii) na zahtevo upravljavca v skladu s pooblastilom pristojnega organa; ali
   (iii) na podlagi utemeljene odločbe pristojnega organa;

(b) da se, v skladu z dovoljenjem šteje, da je odlagališče ali njegov del dokončno zaprt, šele ko je pristojni organ izvedel končni pregled na odlagališču, ko je ocenil vsa poročila, ki jih je predložil upravljavec, in ko je sporočil upravljavcu, da je zaprtje odobreno. To v nobenem primeru ne zmanjšuje odgovornosti upravljavca, določene s pogoji za dovoljenje;

(c) da je upravljavec, v skladu z dovoljenjem in če je primerno, po dokončnem zaprtju odlagališča odgovoren za njegovo vzdrževanje, spremljanje in nadzorovanje pri upravljanju po zaprtju, dokler to zahteva pristojni organ, ob upoštevanju časa, v katerem bi bilo lahko odlagališče nevarno.

   Upravljavec uradno obvesti pristojni organ o vseh pomembnih škodljivih vplivih na okolje, ki jih razkrijejo postopki nadzora, in upošteva odločbo pristojnega organa o naravi in času potrebnih sanacijskih ukrepov;

(d) da je, v skladu z dovoljenjem in če je primerno, upravljavec odlagališča odgovoren za spremljanje in analiziranje odlagališčnega plina in izcednih voda z odlagališča ter režima podtalnice v bližini odlagališča v skladu s Prilogo III, dokler pristojni organ meni, da bi bilo odlagališče lahko nevarno za okolje, in brez vpliva na kakršno koli zakonodajo Skupnosti ali zakonodajo držav članic glede odgovornosti imetnika odpadkov.“

7 Člen 14 Direktive 1999/31, naslovljen „Obstoječa odlagališča“, določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da odlagališča, ki ob prenosu te direktive že imajo dovoljenja ali že delujejo, ne smejo več obratovati, razen če se čim prej in najpozneje v osmih letih po datumu, določenem v členu 18(1), izvedejo naslednji koraki:

(a) v enem letu od datuma, določenega v členu 18(1), upravljavec odlagališča pripravi in predloži pristojnemu organu v odobritev načrt prilagoditve odlagališča skupaj s podrobnostmi, navedenimi v členu 8 in vsemi sanacijskimi ukrepi, za katere meni, da bodo potrebni za izpolnitev zahtev te direktive, razen zahtev iz točke 1 Priloge I;

(b) po predložitvi načrta prilagoditve odlagališča pristojni organi sprejmejo dokončno odločbo, ali se obratovanje lahko nadaljuje na podlagi omenjenega načrta prilagoditve in te direktive. Države članice v skladu s členom 7(g) in členom 13 sprejmejo potrebne ukrepe za čimprejšnje zaprtje odlagališč, ki jim v skladu s členom 8 ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje;

(c) na podlagi odobrenega načrta prilagoditve odlagališča pristojni organ dovoli potrebna dela in določi prehodno obdobje za izvedbo načrta. Vsa obstoječa odlagališča izpolnjujejo zahteve te direktive razen zahtev iz točke 1 Priloge I v osmih letih po datumu, določenem v členu 18(1);

[…]“

Sodba C-331/11

8 Sodišče je v sodbi C-331/11 odločilo, da Slovaška republika s tem, da je brez načrta prilagoditve in brez dokončne odločbe glede nadaljnjega obratovanja na podlagi odobrenega načrta prilagoditve odobrila obratovanje odlagališča Žilina – Považský Chlmec, ni izpolnila obveznosti iz člena 14, od (a) do (c), Direktive Sveta 1999/31/ES.

Predhodni postopek na podlagi člena 260(2) PDEU in postopek pred Sodiščem

9 Komisija je v okviru nadzora nad izvršitvijo sodbe C-331/11 z dopisom z dne 30. aprila 2013 od Slovaške republike zahtevala informacije o ukrepih, sprejetih za izvršitev te sodbe, in o tem, kdaj namerava sprejeti morebitne dodatne ukrepe.

10 Slovaška republika je v odgovoru z dne 7. junija 2013 navedla, da je upravni organ, pristojen za okolje, 31. maja 2013 začel nov postopek za spremembo celostnega dovoljenja za zadevno odlagališče. Navedla je tudi, da bo izvedla postopek zapiranja odlagališča in zagotovila nadzor nad tem odlagališčem, pri čemer je bilo treba dokončno odločbo v zvezi s tem sprejeti najpozneje do 31. oktobra 2013.

11 Komisija je 21. novembra 2013 Slovaški republiki poslala uradni opomin, jo opozorila, da še ni izpolnila obveznosti iz sodbe C-331/11, in jo pozvala, naj v dveh mesecih predloži svoja stališča.

12 Slovaška republika je v odgovoru na ta poziv 13. januarja 2014 Komisijo obvestila, da je bila 21. oktobra 2013 sprejeta odločba o zaprtju in ponovni kultivaciji delov 2 a in 2 b zadevnega odlagališča, da pa je bil postopek za zapiranje in ponovno kultivacijo dela 2 c tega odlagališča prekinjen zaradi spora o premoženjskem stanju zemljišč, ki so del tega dela odlagališča. Glede na ta odgovor je bila vsekakor od 7. januarja 2014 kakršna koli dejavnost na tem odlagališču prepovedana.

13 Komisija je 5. maja 2014 od Slovaške republike prejela obvestilo o dveh odločbah, ki ju je 10. aprila 2014 sprejela centralna direkcija upravnega organa, pristojnega za okolje. S prvo odločbo je razveljavila to odločbo z dne 21. oktobra 2013 in zadevo predložila v ponovno preučitev. Z drugo odločbo je sprejela začasne ukrepe, ki upravljavcu nalagajo, da preneha vsakršno dejavnost v zvezi z odlaganjem odpadkov na odlagališču.

14 Slovaška republika je eno leto pozneje, in sicer 6. maja 2015, Komisijo obvestila, da je datum, ki je predviden za zaprtje zadevnega odlagališča, odslej določen na sredino decembra 2015.

15 Ta država članica je 23. decembra 2015 Komisijo obvestila o posodobljenem časovnem poteku postopka za oceno vplivov na okolje in je določila, da je treba odločbo o dokončnem zaprtju zadevnega odlagališča sprejeti maja 2016.

16 Slovaška republika je 26. avgusta 2016 Komisijo obvestila, da je upravni organ, pristojen za okolje, 15. avgusta 2016 ponovno odločil, da zapre dela 2 a in 2 b odlagališča ter da ustavi obratovanje zadevnega odlagališča.

17 Ta odločba z dne 15. avgusta 2016 je bila potrjena z odločbo centralne direkcije upravnega organ, ki je pristojen za okolje, z dne 9. novembra 2016.

18 Zoper odločbi z dne 15. avgusta 2016 in 9. novembra 2016 je bilo vloženo pravno sredstvo, vendar Slovaška republika navaja, da to pravno sredstvo ne zadrži izvršitve teh odločb.

19 Ker Slovaška republika v predpisanem roku ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe C-331/11, je Komisija v skladu s členom 260(2) PDEU vložila to tožbo.

20 Slovaška republika je 14. novembra 2017, po koncu pisnega postopka, Sodišču predložila dodatne informacije glede zaprtja in ponovne kultivacije delov 2 a in 2 b zadevnega odlagališča ter glede zakonodajnega postopka, ki trenutno poteka.

21 Ker je Komisija ocenila, da na podlagi teh informacij ni mogoče ugotoviti, da je ta država članica izvršila sodbo C-331/11, je ohranila vse tožbene predloge svoje tožbe.

Dopustnost tožbe

Trditve strank

22 Slovaška republika meni, da tožba ni dopustna, ker sodba C-331/11, uradni opomin z dne 21. novembra 2013 in tožba, ki je bila vložena v tej zadevi, niso skladni.

23 Ta država članica namreč trdi, da ji Komisija s tožbo očita, da zadevno odlagališče še ni bilo popolnoma zaprto v skladu z določbami člena 13 Direktive 1999/31. Spoštovanje te določbe ni bilo predmet sodbe C-331/11 in kršitev navedene določbe tudi ni bila zatrjevana v uradnem opominu z dne 21. novembra 2013.

24 Komisija meni, da je njena tožba dopustna.

Presoja Sodišča

25 Prvič, glede zatrjevanega neskladja med sodbo C-331/11 in tožbo, ki je bila vložena v tej zadevi, je treba spomniti, da je Sodišče v tej sodbi odločilo, da Slovaška republika s tem, da je dopustila obratovanje zadevnega odlagališča brez načrta prilagoditve in brez dokončne odločbe o nadaljevanju obratovanja na podlagi potrjenega načrta prilagoditve, ni izpolnila obveznosti iz člena 14, od (a) do (c), Direktive 1999/31.

26 Člen 14 Direktive 1999/31, ki v točki (a) upravljavca obstoječega odlagališča zavezuje, da pripravi in predloži pristojnemu organu v odobritev načrt prilagoditve zadevnega odlagališča, pa v točki (b) države članice zavezuje, naj po predložitvi tega načrta prilagoditve odlagališča sprejmejo dokončno odločbo, ali se obratovanje lahko nadaljuje na podlagi omenjenega načrta prilagoditve in te direktive. V zvezi s tem ta točka (b) državam članicam ponuja dve možnosti. Namreč, pristojni nacionalni organ lahko dovoli, da se obratovanje nadaljuje v skladu s členom 8 te direktive, ali pa zadevna država članica sprejme potrebne ukrepe, da se v najkrajšem času v skladu s členoma 7(g) in 13 te direktive odlagališče zapre.

27 Obveznost, da obratujejo le še odlagališča, ki izpolnjujejo zahteve Direktive 1999/31, nalaga zaprtje odlagališč, ki niso dobila dovoljenja za nadaljevanje obratovanja (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2015, Komisija/Bolgarija, C-145/14, neobjavljena, EU:C:2015:502, točka 30, in z dne 25. februarja 2016, Komisija/Španija, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, točka 59).

28 Iz tega izhaja, da če država članica člena 14 Direktive 1999/31 ne izvaja tako, da dovoli nadaljevanje obratovanja odlagališča, ampak tako, da odloči, da ga bo zaprla, mora upoštevati zahteve postopka za zaprtje, ki so določene v členu 13 te direktive.

29 Upoštevanje člena 13 Direktive 1999/31 je bilo torej zahtevano tudi, ker je Slovaška republika za sprejetje ukrepov, ki jih vsebuje izvršitev sodbe, nameravala zadevno odlagališče zapreti. Zato ni mogoče trditi, da je Komisija s tem, da je svojo tožbo utemeljila s členom 13 Direktive 1999/31, prekoračila predmet, ki je določen s sodbo C-331/11.

30 Drugič, glede zatrjevanega neskladja med uradnim opominom z dne 21. novembra 2013 in tožbo, vloženo v tej zadevi, je treba spomniti, da Slovaška republika po razglasitvi sodbe C-331/11 Komisiji ni natančno pojasnila, ali se je odločila, da se obratovanje zadevnega odlagališča ali da ga zapre.

31 V prvi fazi predhodnega postopka, torej preden je bil poslan uradni opomin z dne 21. novembra 2013, je ta država članica le obvestila Komisijo, da je upravni organ, pristojen za okolje, začel nov postopek za spremembo celostnega dovoljenja za odlagališče in da je bilo predvideno njegovo zaprtje, glede katerega bo najpozneje 31. oktobra 2013 sprejeta dokončna odločba.

32 Slovaška republika pa 21. novembra 2013 Komisije ni obvestila, da je bila v zvezi s tem sprejeta odločba, tako da Komisija tega dne ni mogla vedeti, katero od rešitev, ki so bile ponujene Slovaški republiki za izvršitev sodbe C-331/11, bo ta nazadnje sprejela.

33 Komisiji torej ni mogoče očitati, da v uradnem opominu ni natančno navedla, v katerih točkah ta država članica po mnenju Komisije ni izvršila sodbe C-331/11.

34 Šele v drugi fazi predhodnega postopka na podlagi člena 260(2) PDEU, in sicer potem ko je bil poslan uradni opomin z dne 21. novembra 2013, je Slovaška republika Komisiji predložila informacije, ki se nanašajo na sprejetje odločbe o zaprtju in ponovni kultivaciji delov 2 a in 2 b odlagališča, na razveljavitev te odločbe ter, nazadnje, na sprejetje nove odločbe s strani pristojnega upravnega organa in na njeno poznejšo potrditev s strani centralne direkcije tega organa. Prav tako je v drugi fazi predhodnega postopka ta država članica sporočila datum, ki je bil določen za zaprtje odlagališča, preden je Komisijo obvestila o tem, da bo ta datum preložen.

35 Ker predmet tega spora, kakor je bil določen s sodbo C-331/11, zajema tudi člen 13 Direktive 1999/31 in ker so se nameni Slovaške republike glede izvršitve te sodbe, ki so bili Komisiji jasno predstavljeni šele po tem, ko ji je bil vročen uradni opomin z dne 21. novembra 2013, jasno nanašali na zaprtje zadevnega odlagališča, se Komisija v tožbi, ki jo je vložila v tej zadevi, lahko sklicuje na ta člen 13 in na zahteve, ki jih ta določa.

Neizpolnitev obveznosti

Trditve strank

36 Komisija s prvim očitkom Slovaški republiki očita, da v skladu s členom 14 Direktive 1999/31 ni sprejela dokončne odločbe o nadaljevanju obratovanja oziroma o zaprtju zadevnega odlagališča. Natančneje, Komisija poudarja, da ta država članica, ki je Komisijo 7. junija 2013, 8. julija 2014, 6. maja 2015 in 23. decembra 2015 obvestila, da namerava to odlagališče dokončno zapreti, še vedno ni predložila dokončne odločbe o tem.

37 Komisija v repliki dodaja, da ker slovaške oblasti niso potrdile nobenega načrta prilagoditve glede zadevnega odlagališča niti niso sprejele dokončne odločbe o nadaljevanju njegovega obratovanja, bi bilo treba to odlagališče zapreti v skladu s členom 7(g) in členom 13 Direktive 1999/31 na podlagi člena 14(b) te direktive. Glede tega odločba z dne 9. novembra 2016, ki potrjuje odločbo z dne 15. avgusta 2016 o prenehanju obratovanja zadevnega odlagališča, ni dokončna odločba v smislu člena 14(b) Direktive 1999/31, ker v njej ni omenjen noben načrt prilagoditve tega odlagališča in ker je bilo zoper njo vloženo pravno sredstvo.

38 Slovaška republika v odgovor na ta očitek trdi, da bi lahko zakonito izpolnila obveznosti iz sodbe C-331/11 na dva različna načina, in sicer da bi lahko dovolila zadevno obratovanje odlagališča na podlagi načrta prilagoditve in dokončne odločbe glede nadaljevanja obratovanja tega odlagališča ali pa obratovanja ne bi dovolila. Slovaška republika navaja, da je izbrala zadnjo pot, saj se je odločila, da ne bo nadaljevala z obratovanjem tega odlagališča ter bo to odlagališče zaprla in ponovno kultivirala.

39 Ta država članica navaja, da člen 14 Direktive 1999/31 ne zahteva, da je treba pred sprejetjem dokončne odločbe o končanju obratovanja obstoječega odlagališča predložiti in potrditi načrt prilagoditve. Kakor koli pa, tudi če je bil v tem primeru načrt prilagoditve nujen, navaja, da je bil ta načrt potrjen 15. decembra 2015 z odločbo upravnega organa, pristojnega za okolje.

40 Poleg tega Slovaška republika trdi, da po 7. januarju 2014 ni bila dovoljena nobena dejavnost odstranjevanja odpadkov na zadevnem odlagališču. Prav tako je bila 15. avgusta 2016 z učinkom najpozneje 9. novembra 2016 sprejeta odločba, s katero je bilo prepovedano nadaljevanje obratovanja tega odlagališča ter njegovo zaprtje in ponovna kultivacija, razen njegovega dela 2 c.

41 Komisija z drugim očitkom Slovaški republiki očita, da v skladu s členom 13 Direktive 1999/31 ni sprejela potrebnih ukrepov za učinkovito zaprtje odlagališča. Komisija meni, da čeprav je ta država članica navedla, da je upravni organ, pristojen za okolje, določil pogoje in ukrepe, ki omogočajo zagotavljanje spremljanja odlagališča po njegovem zaprtju, ukrepi, ki jih je v zvezi s tem sprejela država članica, niso zadostni.

42 Komisija navaja, da na podlagi člena 14(b) Direktive 1999/31 države članice v skladu s členom 7(g) in členom 13 te direktive sprejmejo potrebne ukrepe za čimprejšnje zaprtje odlagališč, ki jim ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje.

43 Komisija opozarja, da se v skladu s členom 13(b) Direktive 1999/31 odlagališče šteje za dokončno zaprto šele, ko pristojni organ opravi dokončno inšpekcijo na kraju samem, presodi vsa poročila, ki mu jih predloži upravitelj, in zadnjenavedenemu sporoči odločitev o zaprtju odlagališča. V obravnavanem primeru se tako v skladu s slovaško ureditvijo, s katero je bil prenesen člen 13 Direktive 1999/31, celotni postopek dokončnega zaprtja zadevnega odlagališča šteje za končanega šele po tem, ko to potrdi nacionalni organ za upravljanje odpadkov.

44 Nazadnje, Komisija meni, da odločbe z dne 15. avgusta 2016 ni mogoče šteti za dokončno, saj je bilo zoper njo vloženo pravno sredstvo.

45 Slovaška republika v odgovor na ta očitek trdi, da postopek dokončnega zaprtja zadevnega odlagališča jasno kaže na to, da učinkovito zaprtje tega odlagališča objektivno zahteva razumno časovno obdobje.

46 Zato kljub velikim prizadevanjem pristojnih nacionalnih organov tega odlagališča še ni bilo mogoče popolnoma in dokončno zapreti.

Presoja Sodišča

47 Spomniti je treba, da je izvršitev sodbe C-331/11 zahtevala, da v skladu s členom 14(b) Direktive 1999/31 pristojni slovaški organi bodisi dovolijo nadaljevanje obratovanja zadevnega odlagališča na podlagi načrta prilagoditve, ki izpolnjuje zahteve iz te direktive, bodisi odredijo prenehanje obratovanja in to odlagališče dokončno zaprejo v skladu s členom 13 te direktive.

48 Zato je treba preveriti, ali so slovaški organi v predpisanem roku sprejeli dokončno odločbo o nadaljevanju obratovanja tega odlagališča ali o njegovem zaprtju, in če je to potrebno, ali se ukrepi, ki so jih ti organi sprejeli za učinkovito zaprtje, štejejo za zadostne, kar Komisija izpodbija v prvem in drugem očitku.

49 Referenčni datum, po katerem se presoja neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 260(1) PDEU, je dan izteka roka, ki je določen v uradnem opominu, izdanem na podlagi navedene določbe (sodba z dne 13. julija 2017, Komisija/Španija, C-388/16, neobjavljena, EU:C:2017:548, točka 21 in navedena sodna praksa).

50 V obravnavani zadevi je Komisija 21. novembra 2013 izdala uradni opomin, zato je referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti datum, ko se iztekel rok, določen v tem opominu, torej 21. januar 2014.

51 Glede prvega očitka je treba spomniti, da je Slovaška republika v odgovoru z dne 13. januarja 2014 na uradni opomin z dne 21. novembra 2013 navedla, da je bilo obratovanje na spornih odlagališčih prepovedano od 7. januarja 2014 ter da je bila 21. oktobra 2013 sprejeta odločba o zaprtju in o ponovni kultivaciji glede delov 2 a in 2 b zadevnega odlagališča.

52 Vendar je treba ugotoviti, da z obstojem odločbe z dne 21. oktobra 2013 ni mogoče izpodbijati utemeljenosti prvega očitka Komisije.

53 Na eni strani namreč Slovaška republika sama priznava, da se odločba z dne 21. oktobra 2013 ni nanašala na del 2 c tega odlagališča, ker je bil postopek glede zaprtja in ponovne kultivacije tega dela ustavljen.

54 Na drugi strani, čeprav je res, da je bilo z odločbo z dne 21. oktobra 2013 odrejeno zaprtje in ponovna kultivacija delov 2 a in 2 b odlagališča, pa je to odločbo *ex tunc*, in sicer z učinkom od 10. aprila 2014, razveljavila centralna direkcija višjega upravnega organa, pristojnega za okolje, in zadevo predložila v ponovno preučitev.

55 Iz tega izhaja, da po roku, ki je bil določen v uradnem opominu, in sicer 21. januar 2014, še ni bila sprejeta dokončna odločba o nadaljevanju obratovanja zadevnega odlagališča oziroma o zaprtju tega odlagališča v smislu člena 14(b) Direktive 1999/31.

56 V teh okoliščinah je prvi očitek Komisije utemeljen.

57 Glede drugega očitka je treba opozoriti, da mora država članica v skladu s členom 14(b), drugi stavek, Direktive 1999/31, če ne dovoli, da se obratovanje odlagališča nadaljuje, odlagališče dokončno zapreti v skladu s postopkom, določenim v členu 13 Direktive 1999/31.

58 V zvezi s tem je treba spomniti, da te obveznosti ni mogoče izpolniti tako, da se preneha odlaganje novih odpadkov, ampak mora država članica zagotoviti, da se izvedejo dela za zaprtje zadevnega odlagališča, ki so nujna za uskladitev z Direktivo 1999/31 (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2016, Komisija/Španija, C-454/14, neobjavljena, EU:C:2016:117, točki 60 in 61).

59 V obravnavanem primeru Slovaška republika ne trdi, da je bil 21. januarja 2014 postopek zaprtja iz člena 13 Direktive 1999/31 glede zadevnega odlagališča končan. Navaja le, da dokončno zaprtje tega odlagališča glede na številne korake v postopku, ki jih je treba izvesti, zahteva razumno obdobje in da kljub velikemu prizadevanju pristojnih organov tega odlagališča še ni bilo mogoče popolnoma in dokončno zapreti.

60 Vendar take utemeljitve zamude pri izvršitvi sodbe C-331/11 ni mogoče sprejeti. Kot je Sodišče že večkrat poudarilo, se država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali stanje notranjega pravnega reda, da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije (sodba z dne 13. julija 2017, Komisija/Španija, C-388/16, neobjavljena, EU:C:2017:548, točka 41 in navedena sodna praksa).

61 V teh okoliščinah je tudi drugi očitek Komisije utemeljen.

62 Ugotoviti je treba torej, da Slovaška republika s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe C-331/11, ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU.

Denarne sankcije

63 Komisija po tem, ko je pojasnila, da vsaka daljša zamuda pri izvršitvi sodbe Sodišča resno ogroža spoštovanje načel zakonitosti in pravne varnosti v Uniji, predlaga, naj se Slovaški republiki naloži plačilo denarne kazni in pavšalnega zneska.

64 Komisija se glede zneska te denarne kazni in pavšalnega zneska opira na sporočilo z dne 13. decembra 2005, naslovljeno „Izvajanje člena 228 Pogodbe ES“ (SEC(2005) 1658), kakor je bilo posodobljeno s sporočilom z dne 6. avgusta 2015, naslovljenim „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2015, C 257, str. 1) (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2005).

Denarna kazen

Trditve strank

65 Komisija opozarja, da na podlagi sporočila iz leta 2005 znesek denarne kazni temelji na treh osnovnih merilih, ki so teža kršitve, njeno trajanje in potreba po zagotovitvi odvračilnega učinka kazni.

66 Glede teže ugotovljene kršitve Komisija poudarja, prvič, pomembnost pravil Unije, ki so predmet kršitve, in sicer tistih iz Direktive 1999/31, in drugič, posledice te kršitve za splošne in posamezne interese, kot so med drugim varstvo in zdravje ljudi in okolja. V zvezi s tem navaja, da to varstvo zahteva, da odloženi odpadki ne vsebujejo nevarnosti za zdravje ljudi ali okolje. Tako je za to v skladu s členom 14 te direktive dokončna odločba pristojnih organov nujna za nadaljevanje obratovanja ali za zaprtje obstoječih odlagališč. Prav tako člen 13 te direktive določa zahteve glede postopka zaprtja in upravljanja odlagališč po zaprtju. Tretjič, Komisija predlaga, naj se vseeno upošteva dejstvo, da gre le za eno samo odlagališče ter da je zadevno geografsko območje omejeno na zadevno odlagališče in na okoliščino, da se odlaganje odpadkov na to odlagališče od 30. decembra 2013 prekine. Kot olajševalno okoliščino bi bilo treba upoštevati tudi ukrepe, ki jih je Slovaška republika sprejela za izvršitev sodbe C-331/11, čeprav ti ukrepi niso zadostni.

67 Glede na vse te ugotovitve Komisija meni, da je treba uporabiti koeficient teže kršitve 2 na lestvici od 1 do 20, določeni v sporočilu iz leta 2005.

68 Glede trajanja kršitve Komisija trdi, da je ta postopek začela 65 mesecev po razglasitvi sodbe C-331/11, kar upravičuje uporabo koeficienta 3.

69 Glede koeficienta v zvezi s plačilno zmožnostjo države članice, ki je v postopku, Komisija opozarja, da je v sporočilu iz leta 2005 določeno, da je tako imenovani faktor „n“ za Slovaško republiko določen na 1,69.

70 Komisija na podlagi tega predlaga, da v skladu s to formulo iz tega sporočila denarna kazen za vsak dan znaša 6793,80 EUR.

71 Slovaška republika glede trajanja kršitve trdi, da po 7. januarju 2014 na zadevnem odlagališču ni bila dovoljena nobena dejavnost odstranjevanja odpadkov. Poleg tega naj bi šlo za pravno in dejansko zelo zapleteno zadevo, katere obravnava je imela velike zamude zaradi pravnih sredstev, ki so bila vložena zoper različne odločbe v zvezi s tem odlagališčem in zaradi obveznosti, da se pred odločbo z dne 9. novembra 2016 izvede presoja vplivov na okolje.

72 Glede teže neizpolnitve obveznosti Slovaška republika – potem ko je ponovila stališče, da so očitki, ki se nanašajo na nespoštovanje materialnih zahtev, ki jih določa člen 13 Direktive 1999/31, v okviru izvršitve sodbe C-331/11 nedopustni – trdi, da so posledice pozne izvršitve sodbe C-331/11 vsekakor majhne, ker je zadevno območje omejeno in ne meji na druge države članice. Upoštevati bi bilo treba tudi prizadevanja za zagotovitev izvršitve sodbe C-331/11, zlasti dejstvo, da je bilo 9. novembra 2016 odrejeno prenehanje obratovanja zadevnega odlagališča in njegovo zaprtje ter ponovna kultivacija, razen njegovega dela 2 c. Slovaška republika poudarja tudi njeno popolno sodelovanje s Komisijo v predhodnem postopku in okoliščino, da še nikoli ni bila obsojena v podobni zadevi.

73 Zato Slovaška republika meni, da bi morala biti višina denarne kazni nižja, kot jo predlaga Komisija.

Presoja Sodišča

74 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je naložitev denarne kazni načeloma utemeljena le, če neizpolnitev obveznosti, ki izhaja iz neizvršitve predhodne sodbe, traja do presoje dejanskega stanja s strani Sodišča (sodba z dne 7. septembra 2016, Komisija/Grčija, C-584/14, EU:C:2016:636, točka 70 in navedena sodna praksa).

75 To velja tudi za ta primer.

76 Med strankama namreč ni sporno, da do presoje dejanskega stanja s strani Sodišča še ni bila sprejeta dokončna odločba o zaprtju dela 2 c zadevnega odlagališča v skladu s členom 14(b) Direktive 1999/31.

77 Med strankama tudi ni sporno, da postopek zapiranja odlagališča do te presoje še ni bil končan v skladu s členom 13 te direktive.

78 Navesti pa je treba, da je bila z odločbo centralne direkcije pristojnega upravnega organa, ki je bila sprejeta 9. novembra 2016 in s katero je bila potrjena odločba tega organa z dne 15. avgusta 2016, sprejeta dokončna odločba glede zaprtja in ponovne kultivacije delov 2 a in 2 b zadevnega odlagališča ter glede prenehanja obratovanja tega odlagališča.

79 Čeprav Komisija izpodbija dokončnost te odločbe in navaja dejstvo, da je bilo zoper njo vloženo pravno sredstvo, pa Komisija ne izpodbija navedb Slovaške republike, da to pravno sredstvo ne zadrži izvršitve te odločbe.

80 Poleg tega, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 64 sklepnih predlogov, se v Uniji prava, ki zagotavlja učinkovito pravno varstvo, nad upravno odločbo lahko izvede sodni preizkus in pristojni organi vložitve pravnega sredstva ne morejo preprečiti.

81 Ker pa je treba šteti, da sodba C-331/11 ni bila izvršena v celoti, saj do presoje dejanskega stanja s strani Sodišča še ni bila sprejeta dokončna odločba v smislu člena 14(b) Direktive 1999/31 glede zaprtja dela 2 c zadevnega odlagališča in postopek zapiranja odlagališča še ni bil končan v skladu s členom 13 te direktive, Sodišče meni, da je naložitev plačila denarne kazni Slovaški republiki ustrezno finančno sredstvo za zagotovitev izvršitve te sodbe v celoti.

82 Sodišče pri izvrševanju pooblastila za odločanje po prostem preudarku na tem področju določi denarno kazen tako, da je ta po eni strani prilagojena okoliščinam in po drugi strani sorazmerna z ugotovljeno kršitvijo in s plačilno zmožnostjo zadevne države članice (sodba z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Grčija, C-167/14, neobjavljena, EU:C:2015:684, točka 52 in navedena sodna praksa).

83 Predlogi Komisije v zvezi z denarno kaznijo zato Sodišča ne zavezujejo in so zgolj koristna oporna točka. Tudi smernice, kot so te iz sporočil Komisije, za Sodišče niso zavezujoče, temveč prispevajo k zagotavljanju preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije, kadar ta institucija Sodišču daje predloge. V okviru postopka, ki poteka na podlagi člena 260(2) PDEU in ki se nanaša na neizpolnitev obveznosti, ki je država članica ni odpravila, čeprav je bila ta neizpolnitev obveznosti ugotovljena že s prvo sodbo, izdano na podlagi člena 258 PDEU, mora namreč Sodišče ohraniti polje proste presoje pri določitvi denarne kazni v znesku in obliki, za katero meni, da je ustrezna za spodbuditev te države članice k prenehanju neizvrševanja obveznosti, ki izhaja iz te prve sodbe Sodišča (sodba z dne 22. junija 2016, Komisija/Portugalska, C-557/14, EU:C:2016:471, točka 69).

84 Pri določitvi zneska denarne kazni so temeljna merila, ki jih je treba upoštevati za zagotovitev njene prisilne narave, da bi se zagotovila enotna in učinkovita uporaba prava Unije, načeloma teža kršitve, trajanje kršitve in plačilna zmožnost zadevne države članice. Pri uporabi teh meril je treba upoštevati zlasti posledice neizvršitve za zasebne in javne interese ter nujnost, da zadevna država članica izpolni svoje obveznosti (sodba z dne 22. junija 2016, Komisija/Portugalska, C-557/14, EU:C:2016:471, točka 70).

85 Prvič, glede teže kršitve je treba ugotoviti, da kljub temu, da je ugotovljena neizpolnitev obveznosti geografsko omejena, ima neupoštevanje – s strani Slovaške republike – obveznosti iz členov 13 in 14 Direktive 1999/31 lahko posledice za okolje in zdravje ljudi.

86 Vendar je treba najprej navesti – poleg dejstva, da se ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti nanaša le na eno odlagališče – da je bilo 15. avgusta 2016 odločeno in 9. novembra 2016 potrjeno v skladu s členom 14(b) Direktive 1999/31, da se dela 2 a in 2 b tega odlagališča dokončno zapreta.

87 Dalje, čeprav postopek dokončnega zaprtja v skladu z določbami iz člena 13 te direktive še ni bil končan, saj je ta postopek v tem primeru zahteval obsežna dela in ukrepe, je treba upoštevati dejstvo, da je s 7. januarjem 2014 odlagališče prenehalo obratovati.

88 Nazadnje, Slovaška republika je s Komisijo sodelovala v predhodnem postopku v tej zadevi.

89 Drugič, trajanje kršitve je treba oceniti tako, da se upošteva čas, ko Sodišče presoja dejansko stanje.

90 V tem primeru je bilo trajanje kršitve od dneva razglasitve sodbe C-331/11 dolgo, in sicer je trajala pet let.

91 Tretjič, Slovaška republika Sodišču ni predložila nobenega dokaza v zvezi s svojo zmožnostjo plačila.

92 Glede na vse okoliščine v tej zadevi Sodišče meni, da je naložitev denarne kazni v višini 5000 EUR na dan primerna za izvršitev sodbe C-331/11.

93 Slovaški republiki je treba torej naložiti, da Komisiji plača denarno kazen v višini 5000 EUR za vsak dan zamude pri izvajanju ukrepov za izvršitev sodbe C-331/11, od dneva razglasitve te sodbe do dneva, ko bo ta sodba izvršena.

Pavšalni znesek

Trditve strank

94 Komisija Sodišču predlaga, naj Slovaški republiki naloži dnevni pavšalni znesek 743,60 EUR, ki se izračuna tako, da se enotna pavšalna osnova v višini 220 EUR pomnoži s koeficientom teže kršitve 2 in s faktorjem „n“, določenim na 1,69, od datuma razglasitve sodbe C-331/11 do datuma razglasitve te sodbe oziroma datuma, ko bo Slovaška republika sprejela ukrepe, ki so potrebni za izvršitev sodbe C-331/11, če bo ta dan nastopil pred dnevom razglasitve te sodbe, pri čemer celotni pavšalni znesek znaša vsaj 939.000 EUR.

95 Slovaška republika je Sodišču v presojo predložila vsa dejstva in dokaze glede različnih denarnih sankcij, ki jih je Komisija predlagala v tej zadevi, in sicer denarno kazen in pavšalni znesek, katerih vsebina je bila povzeta v točkah od 71 do 73 te sodbe.

Presoja Sodišča

96 Sodišče je pri izvajanju proste presoje, ki jo ima na tem področju, pristojno, da kumulativno naloži denarno kazen in pavšalni znesek (sodba z dne 22. februarja 2018, Komisija/Grčija, C-328/16, EU:C:2018:98, točka 116 in navedena sodna praksa).

97 Naložitev plačila pavšalnega zneska temelji predvsem na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala dlje časa po razglasitvi sodbe, s katero je bila prvotno ugotovljena (glej v tem smislu sodbo z dne 13. maja 2014, Komisija/Španija, C-184/11, EU:C:2014:316, točka 59).

98 Naložitev plačila pavšalnega zneska in določitev višine tega zneska morata v vsakem posameznem primeru biti odvisna od vseh upoštevnih elementov, ki se nanašajo na značilnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti in na ravnanje države članice, na katero se nanaša postopek, ki se je začel na podlagi člena 260 PDEU. Ta člen v zvezi s tem Sodišču podeljuje široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, da odloči, ali je treba naložiti tako sankcijo in da po potrebi določi njen znesek (sodba z dne 2. decembra 2014, Komisija/Italija, C-196/13, EU:C:2014:2407, točka 114).

99 V tem primeru dejstvi, na podlagi katerih je bila s to tožbo ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer na eni strani dejstvo, da v predpisanem roku ni bila sprejeta dokončna odločba v smislu člena 14(b) Direktive 1999/31 o zaprtju zadevnega odlagališča, in na drugi strani dejstvo, da to odlagališče ni bilo dokončno zaprto v skladu s členom 13 te direktive, ker pomenita nevarnost za okolje in zdravje ljudi in glede na nujnost, da se učinkovito prepreči ponavljanje podobnih kršitev prava Unije, utemeljujeta sprejetje odvračilnega ukrepa, kot je naložitev plačila pavšalnega zneska.

100 V teh okoliščinah mora Sodišče v okviru pooblastila za odločanje po prostem preudarku določiti ta pavšalni znesek tako, da bo ta na eni strani prilagojen okoliščinam in na drugi sorazmeren s storjeno kršitvijo (sodba z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Grčija, C-167/14, neobjavljena, EU:C:2015:684, točka 75).

101 Med dejavniki, ki jih je treba glede tega upoštevati, sta zlasti elementa, kot sta teža kršitve in obdobje trajanja očitane neizpolnitve obveznosti po razglasitvi sodbe, s katero je bila ta neizpolnitev ugotovljena (sodba z dne 2. decembra 2014, Komisija/Grčija, C-378/13, EU:C:2014:2405, točka 76).

102 Okoliščine te zadeve, ki bi jih bilo treba upoštevati, izhajajo zlasti iz ugotovitev, navedenih v točkah od 85 do 91 te sodbe, v zvezi s težo in trajanjem kršitve ter zmožnostjo plačila zadevne države članice.

103 V zvezi s tem je treba spomniti, prvič, da je bila kljub prizadevanjem slovaških organov za zagotovitev izvršitve sodbe C-331/11 in tudi ob upoštevanju dejstva, da od 7. januarja 2014 zadevno odlagališče ni več obratovalo, dokončna odločba o zaprtju in ponovni kultivaciji delov 2 a in 2 b odlagališča ter o prenehanju obratovanja teh delov sprejeta šele 15. avgusta 2016 in je bila potrjena 9. novembra 2016, kar je več kot tri leta po razglasitvi zadevne sodbe, pri čemer postopek zapiranja tega odlagališča do presoje dejanskega stanja s strani Sodišča še ni bil končan. Do te presoje ni bila sprejeta nobena dokončna odločba o zaprtju dela 2 c in se še niti ni začel postopek zapiranja. Ugotoviti je torej treba, da je zadevna kršitev trajala dolgo časa.

104 Drugič, glede teže kršitve je treba kljub temu, da je kršitev geografsko omejena in da je Slovaška republika sodelovala s Komisijo v predhodnem postopku v tej zadevi, upoštevati posledice, ki lahko nastanejo zaradi tega, ker ta država članica ni upoštevala obveznosti iz členov 13 in 14 Direktive 1999/31, za okolje in zdravje ljudi.

105 Na podlagi vseh teh dejavnikov Sodišče meni, da bo s tem, da se pavšalni znesek, ki ga bo morala plačati Slovaška republika, določi na 1.000.000 EUR, opravljena pravična presoja okoliščin primera.

106 Zato je treba Slovaški republiki naložiti, naj Komisiji plača pavšalni znesek 1.000.000 EUR.

Stroški

107 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Slovaški republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenima razlogoma ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Slovaška republika s tem, da ni sprejela ukrepov za izvršitev sodbe z dne 25. aprila 2013, Komisija/Slovaška (C-331/11, neobjavljena, EU:C:2013:271), ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU.**

2. **Če bo neizpolnitev obveznosti, ki je bila ugotovljena v točki 1 izreka, obstajala še na dan razglasitve te sodbe, se Slovaški republiki naloži, naj Evropski komisiji plača denarno kazen v višini 5000 EUR za vsak dan zamude pri izvajanju ukrepov za izvršitev sodbe z dne**

25. aprila 2013, Komisija/Slovaška (C-331/11, neobjavljena, EU:C:2013:271), od datuma razglasitve te sodbe do popolne izvršitve sodbe z dne 25. aprila 2013, Komisija/Slovaška (C-331/11, neobjavljena, EU:C:2013:271).

3. **Slovaški republiki se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek 1.000.000 EUR.**

4. **Slovaški republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi