



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

2 декември 2014 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 75/442/ЕИО — Управление на отпадъците — Решение на Съда, с което се установява неизпълнение на задължения — Неизпълнение — Член 260, параграф 2 ДФЕС — Имуществени санкции — Еднократно платима сума и периодична имуществена санкция“

По дело C-378/13

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 260, параграф 2 ДФЕС, предявен на 2 юли 2013 г.,

Европейска комисия, за която се явяват М. Patakia, Е. Sanfrutos Cano и А. Alcover San Pedro, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Република Гърция, за която се явява Е. Skandalou, в качеството на представител, подпомагана от V. Liogkas, технически експерт, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, К. Lenaerts (докладчик), заместник-председател, А. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, Т. von Danwitz, А. Ó Caoimh, С. Vajda и S. Rodin, председатели на състави, А. Borg Barthet, J. Malenovský, Е. Levits, Е. Jarašiūnas, С. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 юни 2014 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 4 септември 2014 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: гръцки.

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:
 - да установи, че като не е приела мерки за изпълнение на решение Комисия/Гърция (C-502/03, EU:C:2005:592), постановено на 6 октомври 2005 г., Република Гърция не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС,
 - да задължи Република Гърция да заплати на Комисията предложената периодична имуществена санкция в размер на 71 193,60 EUR за всеки ден забава на изпълнението на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), считано от датата на постановяване на решение по настоящото дело до датата на изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592),
 - да задължи Република Гърция да заплати на Комисията еднократно платима сума в размер на 7 786,80 EUR дневно, считано от датата на постановяване на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) до датата на постановяване на решението по настоящото дело или до датата на изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), ако същата настъпи преди нея, и
 - да осъди Република Гърция да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

- 2 Съгласно член 4 от Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, стр. 39), изменена с Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 г. (ОВ L 78, стр. 32, наричана по-нататък „Директива 75/442“):

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират отпадъците да бъдат оползотворени или обезвредени, без да застрашават здравето на човека и без да се използват процеси или методи, които биха могли да навредят на околната среда [...]

[...]

Държавите членки също така предприемат и необходимите мерки, за да забранят изоставянето, разтоварването и неконтролираното обезвреждане на отпадъци“. [неофициален превод]

- 3 Член 8 от Директива 75/442 задължава държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки притежател на отпадъци борави с тях чрез частен или публичен събирач на отпадъци или чрез предприятие, което осъществява операциите, изброени в приложение II А или II Б към тази директива, или ги оползотворява или обезврежда сам в съответствие с разпоредбите на посочената директива.
- 4 Член 9, параграф 1 от Директива 75/442 предвижда, че за целите на прилагането по-специално на член 4 от тази директива всички учреждения или предприятия, които осъществяват операции по обезвреждане на отпадъци, трябва да получат разрешително от компетентния орган, който отговаря за прилагането на разпоредбите на директивата. В член 9, параграф 2 от директивата се уточнява, че разрешителните могат да се предоставят за определен период, да се подновяват, да съдържат условия и задължения или, ако предвижданият метод на обезвреждане е неприемлив от гледна точка на опазването на околната среда, да бъдат отказани.
- 5 Директива 75/442 е кодифицирана с Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45), която впоследствие е отменена и заменена с Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно

отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, стр. 3). Членове 4, 8 и 9 от Директива 75/442 са възпроизведени по същество в член 13, член 36, параграф 1, член 15 и член 23 от Директива 2008/98.

Решение Комисия/Гърция

6. Вследствие на жалби, въпроси и доклади на Европейския парламент за съществуването на незаконни и неконтролирани депа за отпадъци в Гърция и за неспазване на Директива 75/442 Комисията започва производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 226 ЕО, което понастоящем е предвидено в член 258 ДФЕС. На 26 ноември 2003 г., като приема, че определеният в мотивираното становище от 19 декември 2002 г. срок е изтекъл, без Република Гърция да е изпълнила задълженията си по членове 4, 8 и 9 от посочената директива, Комисията предявява иск за установяване на неизпълнение на задължения.
7. Република Гърция не оспорва твърденията за нарушенията, в които е упреknата, и признава, че към февруари 2004 г. 1125 депа за неконтролирано обезвреждане на отпадъци все още са в експлоатация на нейна територия и затварянето на всички незаконни и неконтролирани депа е предвидено едва през 2008 г., или след изтичането на определения в мотивираното становище срок.
8. Ето защо Съдът приема за основателен иска за установяване на неизпълнение на задължения, с който е сезиран. В точка 1 от диспозитива на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) Съдът постановява следното:

„Като не е приела всички необходими мерки, за да осигури спазването на членове 4, 8 и 9 от [Директива 75/442], Република Гърция не е изпълнила задълженията си по тази директива“.

Досъдебна процедура и производството пред Съда

9. След постановяване на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) на 6 октомври 2005 г., на 14 ноември 2005 г. Комисията изпраща на Република Гърция писмо, с което иска от тази държава членка информация за приетите от нея мерки за изпълнение на решението.
10. С писмо от 20 февруари 2006 г. Република Гърция уведомява Комисията, че националният план за управление на отпадъците е бил изменен с оглед на закриването и рекултивацията на депата за неконтролирано обезвреждане на отпадъци (наричани по-нататък „незаконните депа за отпадъци“) и за замяната им с подходящи съоръжения за управление на отпадъците. Освен това се изменят или актуализират областните планове за управление на отпадъци. Съгласно отговора на гръцките власти след установяването на незаконните депа и категоризирането им в зависимост от тяхната опасност Министерството на околната среда, регионалното планиране и благоустройството приема и насоки за извършване на проучвания за рекултивация.
11. По време на „общата среща“ на 6 април 2006 г. посочените власти предоставят информация за напредъка и изпълнението на програмата за закриване и рекултивация на незаконните депа за отпадъци и се задължават редовно да информират Комисията за постигнатия напредък при прилагането на мерките за изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592).
12. В писма от 29 май 2006 г., 25 октомври 2006 г., 2 февруари 2007 г., 21 май 2007 г., 25 септември 2007 г., 5 май 2008 г. и 13 октомври 2008 г. гръцките власти уведомяват Комисията за постигнатия напредък при прилагането на мерките за това изпълнение.

- 13 С писмо от 30 юли 2007 г. Комисията иска от посочените власти подробни и актуални данни за закриването и рекултивацията на незаконните депа за отпадъци. Освен това в отговор на направено по време на „общата среща“ на 8 април 2008 г. искане от Комисията, с писма от 5 май и 13 октомври 2008 г. тези власти предоставят информация за областните планове за управление на отпадъците за дванадесет области.
- 14 Накрая с писмо на заместник-министъра на вътрешните работи и на председателя на междуведомствената комисия за проектите за управление на отпадъците от 23 февруари 2009 г. на Комисията са изпратени два доклада за напредъка по проектите за управление на отпадъците, а именно рекултивацията на незаконните депа и замяната им с подходящи съоръжения за управление на отпадъците.
- 15 Като преценява, че Република Гърция не се е съобразила напълно с решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), на 15 април 2009 г. Комисията изпраща на тази държава членка официално уведомително писмо в съответствие с предвидената в член 228, параграф 2 ЕО процедура, която понастоящем е предвидена в член 260, параграф 2 ДФЕС, с което ѝ дава възможност да представи становище в двумесечен срок.
- 16 Гръцките власти отговарят на това официално уведомително писмо от 15 април 2009 г. с писма от 2 юни 2009 г., 17 юли 2009 г. и 18 май 2010 г.
- 17 Като приема, че Република Гърция не е успяла да гарантира, че всички съществуващи на гръцка територия незаконни депа за отпадъци ще бъдат закрити и рекултивирани, на 29 октомври 2010 г. Комисията изпраща на тази държава членка допълнително официално уведомително писмо на основание член 260, параграф 2 ДФЕС, с което отново ѝ дава възможност да представи становището си в двумесечен срок. Според Комисията броят на незаконните депа за отпадъци, които следва да се рекултивират, възлиза на 750, от които 316 все още трябвало да бъдат закрити.
- 18 На 27 юли 2011 г., 12 април 2012 г., 8 ноември 2012 г. и 5 април 2013 г. гръцките власти изпращат на Комисията поредица доклади за напредъка по проектите за управление на отпадъците, и по-специално рекултивацията на незаконните депа за отпадъци и замяната им с подходящи съоръжения за управление на отпадъците.
- 19 Тъй като счита, че структурният проблем продължава да съществува по отношение както на броя на неконтролираните депа за отпадъци, така и по отношение на недостатъчния брой депа, подходящи за обезвреждане на отпадъци, и поради това Република Гърция не е изпълнила решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), на 21 февруари 2013 г. Комисията решава да предяви настоящия иск.
- 20 На 18 юни 2013 г. гръцките власти изпращат на Комисията осми доклад за напредъка по проектите за управление на отпадъците, от който по отношение на незаконните депа за отпадъци е видно, че 73 от тях са все още в експлоатация и 292 незаконни депа, въпреки че вече не са в експлоатация, не са рекултивирани.
- 21 В отговор на поставен от Съда въпрос Република Гърция и Комисията съобщават съответно на 13 и 15 май 2014 г., че от общо 293 незаконни депа за отпадъци, 70 са в експлоатация и 223, въпреки че са закрити, все още не са рекултивирани.

По неизпълнението на задължения

Доводи на страните

- 22 Комисията поддържа, че в хода на производството по дело C-502/03, по което Република Гърция не е оспорила съществуването на твърдяното неизпълнение на задълженията като такова, тя е признала съществуването на 2180 незаконни депа за отпадъци на етапа на официалното уведомително писмо и на 1458 незаконни депа на етапа на мотивираното становище. Тази институция изтъква, че след постановяване на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), и по-специално след 2009 г., гръцките власти са представили редица доклади за напредъка по проектите за управление на отпадъци, които сочат, че броят на незаконните депа за отпадъци намалява, но значителен брой от тях или са останали в експлоатация (73), или не са били рекултивирани (292) към датата, на която последният от тези доклади е изпратен в Комисията, преди предявяването на настоящия иск.
- 23 Република Гърция не оспорва, че не е изпълнила напълно решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) като такова и че цифрите, които тя самата посочва, съответстват точно на посочените от Комисията. Тази държава членка обаче изтъква, че тези цифри не отразяват реалните измерения на поставения проблем, и подчертава, че незаконните депа за отпадъци, които са в експлоатация, засягат само около 5 % от населението ѝ, като в по-голямата си част незаконните депа вече са закрити и рекултивирани.
- 24 Освен това Република Гърция на практика твърди, че независимо от факта, че след постановяване на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) е започнала възможно най-бързо необходимите административни процедури, изготвянето и прилагането на програмата за закриване на всички незаконни депа за отпадъци е сложна дейност, чието незабавно изпълнение е практически невъзможно, тъй като трябва по-специално да се спазват разпоредбите на правото на Съюза в областта на обществените поръчки. По същество тя счита, че е използвала всички възможни средства, като се отчетат обстоятелствата, пред които е била изправена, по-специално във връзка с финансовата криза, която значително е намалила възможностите ѝ да извършва тази дейност. Република Гърция е прилагала за някои места по-конкретно временни решения, като транспортиране на отпадъците към площадка за отпадъци на друго място, докато се чака изграждането на законно депо за отпадъци в съответното населено място.

Съображения на Съда

- 25 С цел да се определи дали Република Гърция е приела всички необходими мерки, за да изпълни решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), следва да се провери дали последната е гарантирала напълно спазването на членове 4, 8 и 9 от Директива 75/442, по-специално като закрие и рекултивира всички незаконни депа за отпадъци, които в случая са предмет на спора между страните. Всъщност от точки 8 и 9 от решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) е видно, че Съдът прави извод за наличието на нарушение на тези разпоредби от констатацията, че към м. февруари 2004 г. на гръцка територия са били в експлоатация 1125 неконтролирани депа за обезвреждане на отпадъци. Освен това, с оглед на изтъкнатите от страните доводи в настоящото производство, в случая е безспорно, че установеното в решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) неизпълнение на задълженията също така продължава дълго време и някои от депата за отпадъци, идентифицирани в нейните отговори съответно от 13 и 15 май 2014 г. на поставен от Съда въпрос, не са закрити и рекултивирани.

- 26 В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда по член 228, параграф 2 ЕО датата, към която се преценява наличието на неизпълнение на задължения по тази разпоредба, е датата на изтичане на срока, определен в издаденото въз основа на тази разпоредба мотивирано становище (вж. решения Комисия/Франция, C-304/02, EU:C:2005:444, т. 30 и Комисия/Испания, C-610/10, EU:C:2012:781, т. 66).
- 27 След като с ДФЕС в производството по установяване на неизпълнение на задължения на основание член 260, параграф 2 ДФЕС се премахва етапът на издаването на мотивирано становище, за дата, към която се преценява наличието на такова неизпълнение на задължения, следва да се приеме датата на изтичане на срока, определен в официалното уведомително писмо, издадено по силата на тази разпоредба (решение Комисия/Испания, EU:C:2012:781, т. 67).
- 28 В случая, тъй като Комисията е изпратила на Република Гърция допълнително официално уведомително писмо съгласно предвиденото в член 260, параграф 2 ДФЕС производство, референтната дата, посочена в предходната точка от настоящото решение е датата на изтичане на определения в това писмо срок, а именно 29 декември 2010 г. Безспорно е обаче, че към тази дата не всички разглеждани депа за отпадъци са били закрити и рекултивирани.
- 29 Що се отнася до доводите на Република Гърция, изведени от трудностите, пред които е била изправена, за да закрие и рекултивира всички разглеждани незаконни депа за отпадъци, следва да се припомни, че съгласно установената съдебна практика държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или положения от нейния вътрешен правен ред, за да оправдае неспазването на задължения, които произтичат от правото на Съюза (вж. решение Комисия/Италия, C-496/09, EU:C:2011:740, т. 87 и цитираната съдебна практика, както и в този смисъл решение Комисия/Испания, C-278/01, EU:C:2003:635, т. 31). Предвид тази съдебна практика посочените доводи не могат да се приемат.
- 30 При тези обстоятелства следва да се приеме, че като не е приела всички необходими мерки за изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), Република Гърция не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС.

По имуществените санкции

Предварителни бележки

- 31 Съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС и въз основа на съобщение на Комисията от 13 декември 2005 г., озаглавено „Прилагане на член [260 ДФЕС]“ (SEC(2005) 1658), актуализирано със съобщение на Комисията от 31 август 2012 г., озаглавено „Актуализиране на данните, използвани при изчисляването на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, предлагани от Комисията на Съда в производствата за установяване на нарушения“ (C(2012) 6106 окончателен) (наричано по-нататък „съобщението на Комисията“), Комисията предлага на Съда да санкционира разглежданото неизпълнение с еднократно платима сума и с периодична имуществена санкция, в приложение на точка 10 от съобщението на Комисията.
- 32 Република Гърция счита, че преди да предяви иск на основание член 260 ДФЕС, Комисията е трябвало да изчака завършването на програмата за закриване и рекултивация на депата за отпадъци, за която я е уведомила и която продължава, както е предвидено. При все това тя призовава Съда да отхвърли изцяло иска; според нея налагането на имуществени санкции при тези обстоятелства е преждевременно.

- 33 В самото начало следва да се припомни, че след като е приел, че Република Гърция не се е съобразила с решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), Съдът може съгласно член 260, параграф 2, втора алинея ДФЕС да наложи на тази държава членка да заплати еднократно платима сума и/или периодична имуществена санкция.
- 34 Направената в точка 30 от настоящото решение констатация, че Република Гърция не е приела всички необходими мерки за изпълнението на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) към референтната дата 29 декември 2010 г., или пет години след постановяването на решението, по принцип е достатъчна да обоснове в конкретния случай налагането на имуществени санкции, независимо от съществуването на програма за закриване и рекултивация на разглежданите незаконни депа за отпадъци, която все още не е напълно изпълнена.
- 35 Освен това с оглед на различното естество на двете санкции, чието налагане Комисията иска, следва да се разгледа отделно въпросът за възможността съответната държава членка да бъде осъдена да заплати периодична имуществена санкция и да бъде осъдена да плати еднократно платима сума, и при необходимост — въпросът за размера на тези санкции.

По периодичната имуществена санкция

Доводи на страните

- 36 Комисията подчертава, че установеното в решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) нарушение се състои в нарушение на членове 4, 8 и 9 от Директива 75/442 и следователно Република Гърция трябва изцяло да преустанови това неизпълнение на задълженията. Спазването на произтичащите от тези разпоредби изисквания предполага, на първо място, закриване на незаконните депа за отпадъци, второ, тяхното ефективно рекултивиране, а не само включването им в програма за рекултивация и трето, създаване на необходимите съоръжения, за да се гарантира постоянното спазване на тази директива и да се предотврати създаването на нови незаконни депа за отпадъци. Не можело обаче да се възприеме становището на Република Гърция, че самото приемане на необходимите административни мерки във връзка с рекултивирането на незаконните депа за отпадъци в случая е достатъчно, за да се избегне налагането на периодична имуществена санкция.
- 37 Комисията моли Съда да вземе предвид тежестта на установеното нарушение, неговата продължителност и необходимостта да се осигури възпиращо действие на санкцията. Що се отнася до тежестта на установеното нарушение Комисията предлага да се отчете важността на нарушените разпоредби и вредното въздействие на последиците от нарушението за околната среда и за здравето на човека. Тя отбелязва, че постигнатият напредък във връзка с намаляването на броя на незаконните депа за отпадъци е смекчаващо обстоятелство, но подчертава, че съществуващата несигурност по отношение на пълното изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) представлява отегчаващо обстоятелство. Поради това според Комисията в разглеждания случай е уместно прилагането на коефициент за тежест 9 по скала от 1 до 20. В това отношение, като се позовава на решение Комисия/Белгия (C-2/90, EU:C:1992:310, т. 30), тя припомня, че Съдът вече е постановил, че отпадъците имат специфично естество и още преди да станат опасни за здравето, натрупването им съставлява опасност за околната среда именно с оглед на ограничения капацитет за приемането им на всеки регион или всяка местност.
- 38 Що се отнася до продължителността на нарушението, Комисията твърди, че решението да започне настоящото производство, е взето на 21 февруари 2013 г., тоест 88 месеца след постановяването на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), на 6 октомври 2005 г., което

обосновава прилагането на максималния коефициент 3. По отношение на коефициента за платежоспособност, наречен фактор „п“, тази институция припомня, че в съобщението на Комисията той е определен на 4,12 за Република Гърция.

- 39 Комисията изтъква, че според посочената в това съобщение формула периодичната имуществена санкция за ден е равна на основната фиксирана сума от 640 EUR, умножена по коефициента за тежест, коефициента за продължителност и фактора „п“. Така в случая тя предлага периодична имуществена санкция в размер на 71 193,60 EUR на ден ($640 \times 9 \times 3 \times 4,12$).
- 40 Комисията обаче смята, че периодичната имуществена санкция следва прогресивно да се намалява в зависимост от постигнатия напредък при изпълнението на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592). Поради това тя предлага периодичната имуществена санкция от 71 193,60 EUR на ден да се раздели на броя на депата за неконтролирано обезвреждане на отпадъци, които към дата на постановяване на решението по настоящия иск не отговарят на това решение, тоест 365 (73 незаконни депа за отпадъци в експлоатация и 292, които не са рекултивирани), при което се получава сумата от 195,05 EUR за депо ($71\,193,60/365$), и този размер на периодичната имуществена санкция за ден да се намалява, когато някое от тези незаконни депа за отпадъци се приведе в съответствие с решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592). Комисията счита обаче, че това намаляване може да се приложи само ако, от една страна, Република Гърция предостави на Комисията доказателства, които без всякакво съмнение установяват, че съответното незаконно депо за отпадъци е приведено в съответствие с изискванията, и от друга страна, уведоми Комисията за мястото, където вече ще бъдат изхвърляни отпадъците за обезвреждане.
- 41 Комисията допълва, че за да се избегне ситуацията, при която държавата членка привежда в съответствие с изискванията незаконните депа за отпадъци, като същевременно създава нови депа за неконтролирано обезвреждане на отпадъци, тя трябва да може да установи, че прогресът се постига не въз основа на самото привеждане в съответствие на депата, включени от Република Гърция в списъка, изпратен на тази институция, а въз основа на броя на съществуващите на гръцка територия незаконни депа за отпадъци, който ще бъде установяван чрез извършване на редовни проверки.
- 42 Комисията предлага размерът на периодичната имуществена санкция да се определя на всеки шест месеца. Следователно общият размер на дължимата периодична имуществена санкция за предходните шест месеца би се изчислявал, като първоначалната периодична имуществена санкция се намали с размер, съответстващ на незаконните депа за отпадъци, приведени в съответствие, осъществено през този период, като полученият резултат се умножи по броя на дните, съдържащи се в този период от шест месеца. Комисията желае и да си запази възможността да актуализира изчислението в хода на производството в зависимост от цифрите, предоставени от Република Гърция след датата, на която е взето решението за предявяване на настоящия иск.
- 43 Република Гърция счита, че към датата на предстоящото постановяване на решението искането на Комисията за налагане на периодична имуществена санкция ще бъде безпредметно, тъй като решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) ще бъде изпълнено преди тази дата, и че при всички случаи размерът от 71 193,60 EUR на ден е непропорционален спрямо тежестта на твърдяното нарушение. При всички случаи тя счита, че с оглед на целта на „принудата“ периодичната имуществена санкция била излишна, доколкото компетентните органи са представили доказателства, че са взели подходящи мерки за рекултивиране на незаконните депа за отпадъци, макар и тяхната действителна рекултивация да не е завършена. В това отношение Република Гърция отбелязва, че плащането на наложената от Съда с решение Комисия/Гърция (C-387/97, EU:C:2000:356) периодична имуществена санкция не се изисква от Комисията,

считано от момента, когато съответното незаконно депо за отпадъци по делото, по което е постановено това решение, е рекултивирано и заменено с комплекс за пресоване и пакетиране на отпадъци, като временно решение.

- 44 При условията на евентуалност Република Гърция оспорва предложения от Комисията коефициент за тежест 9. Тя отбелязва, че според точка 16.4 от съобщението на Комисията, по отношение на последиците от разглежданото нарушение тя взема предвид евентуалната „сериозна и непоправима вреда, причинена на човешкото здраве или на околната среда“. Според нея в настоящия случай не била установена такава вреда, причинена на човешкото здраве, докато евентуалната вреда на околната среда щяла да бъде отстранена с рекултивирането на съответните депа. Неточно било да се счита, че твърдяното нарушение включва съществуването на структурен проблем на национално равнище, доколкото във всяка област на Гърция вече имало поне едно законно депо за отпадъци. Според Република Гърция при всички случаи коефициент 9, в сравнение с коефициент 4, предложен от Комисията и приложен от Съда в решение Комисия/Испания (EU:C:2003:635), или с коефициент 6, предложен и приложен в решение Комисия/Гърция (EU:C:2000:356), включително по отношение на нарушения, които засягат човешкото здраве и околната среда и имат тежест, сходна на тази в настоящия случай, е непропорционален. Комисията би трябвало в случая, както е направил Съдът в решение Комисия/Испания (EU:C:2003:635, точки 49 и 50), да вземе предвид вече постигнатия напредък при изпълнението на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592).
- 45 Що се отнася до продължителността на нарушението, Република Гърция счита, че предложеният от Комисията коефициент 3 е непропорционален, по-специално спрямо този, също 3, приложен в решение Комисия/Франция (EU:C:2005:444) за нарушение, продължило 11 години. Тя моли при необходимост Съдът да приложи по-нисък коефициент за продължителност от предложения, както е направил в решение Комисия/Испания (EU:C:2003:635). По отношение на фактора „n“, който отразява платежоспособността, Република Гърция отбелязва, че посоченият в съобщението на Комисията фактор 4,12, изменен през 2012 г., отчита brutния вътрешен продукт (БВП) за 2010 г., който е бил 222,1 милиарда евро, като оттогава той намалява, за да достигне само 193,7 милиарда евро през 2012 г., а през 2013 г. възлиза на 182,8 милиарда евро. Република Гърция моли при необходимост Съдът да приложи по-нисък фактор „n“, за да се отчете това обстоятелство, както и всички икономически проблеми, засегнали тази държава членка поради финансовата криза.
- 46 В случай, че бъде наложена периодична имуществена санкция, Република Гърция счита, че следва да се приеме предложението на Комисията размерът ѝ да се определя на всеки шест месеца, за да може да изпраща на тази институция доказателства за постоянното развитие на програмата за закриване и рекултивация на незаконните депа за отпадъци и тя да отчита постигнатия напредък.

Съображения на Съда

- 47 Според постоянната съдебна практика налагането на периодична имуществена санкция е обосновано по принцип само доколкото продължава да е налице неизпълнението на задължения на държава членка, произтичащо от неизпълнение на предходно съдебно решение, до разглеждането на фактите от Съда (решение Комисия/Белгия, C-533/11, EU:C:2013:659, т. 64 и цитираната съдебна практика).
- 48 В настоящия случай от предоставената на 13 и 15 май 2014 г. съответно от Република Гърция и от Комисията информация е видно, че от общо 293 незаконни депа за отпадъци 70 са действащи и 223, макар да са закрити, все още не са рекултивирани. Поради това следва да се приеме, че към датата на разглеждането на фактите от Съда необходимите мерки за изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) все още не са изцяло приети, нито приложени.

- 49 В това отношение не могат да се приемат доводите на Република Гърция, изведени от обстоятелството, че нейните компетентни органи са взели подходящи мерки за рекултивиране на незаконните депа за отпадъци, макар и тяхната действителна рекултивация да не е завършена. Всъщност обстоятелството, ако се приеме за установено, че в административен план компетентните органи са приели всички необходими мерки, за да преустановят установеното нарушение, не е достатъчно за да се избегне, в случая, налагането на периодична имуществена санкция, доколкото по отношение на разглежданите незаконни депа за отпадъци някои от тях продължават да се експлоатират и/или не са рекултивирани.
- 50 При тези условия Съдът счита, че осъждането на Република Гърция да заплати периодична имуществена санкция, е подходящо финансово средство, което да гарантира пълното изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) (вж. в този смисъл решение Комисия/Ирландия, C-374/11, EU:C:2012:827, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 51 Напротив, като се отчита напредъкът към пълно изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) и становището, представено от Република Гърция пред Съда, не би могло да се изключи, че към датата на постановяване на настоящото решение ще бъде напълно изпълнено решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592). Така периодичната имуществена санкция следва да се наложи само в случай че неизпълнението на задълженията продължава към датата на постановяването.
- 52 Що се отнася до размера и формата на периодичната имуществена санкция, съгласно постоянната съдебна практика при упражняване на правото си на преценка Съдът трябва да определи периодичната имуществена санкция по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата и от друга страна, пропорционална на установеното нарушение, както и на платежоспособността на съответната държава членка (вж. в този смисъл решение Комисия/Люксембург, C-576/11, EU:C:2013:773, т. 46 и цитираната съдебна практика). Предложенията на Комисията за периодичната имуществена санкция не обвързват Съда и представляват само полезна отправна точка. По същия начин насоки като съдържашите се в съобщенията на Комисията също не обвързват Съда, но допринасят за гарантиране на прозрачността, предвидимостта и правната сигурност в дейността на самата Комисия, когато тази институция прави предложения до Съда (вж. в този смисъл решение Комисия/Испания, EU:C:2012:781, т. 116 и цитираната съдебна практика). В рамките на производство по член 260, параграф 2 ДФЕС за неизпълнение на задължения, което държавата членка продължава независимо от факта, че същото неизпълнение на задължения вече е било установено в първото съдебно решение по член 226 ЕО или по член 258 ДФЕС, Съдът трябва да бъде свободен да определи наложената периодична имуществена санкция по размер и под формата, която счита за подходяща, за да подтикне тази държава членка да преустанови неизпълнението на задълженията, произтичащи от това първо решение на Съда.
- 53 При определянето на размера на периодичната имуществена санкция основните критерии, които трябва да се вземат предвид, за да се гарантира принудителният характер на периодичната имуществена санкция с оглед на еднаквото и ефективно прилагане на правото на Съюза, по принцип са тежестта на нарушението, неговата продължителност и платежоспособността на съответната държава членка. При прилагането на тези критерии трябва да се отчетат по-конкретно последиците от неизпълнението за частните и за публичните интереси, както и необходимостта да се постигне спешно изпълнение на задълженията от съответната държава членка (вж. решение Комисия/Люксембург, EU:C:2013:773, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 54 На първо място, що се отнася до тежестта на нарушението, следва да се припомни, че както Съдът вече е постановил, задължението отпадъците да бъдат обезвреждани, без да се застрашава здравето на човека и без да се вреди на околната среда, е част от самите цели на политиката на Европейския съюз в областта на околната среда съгласно член 191 ДФЕС. Неспазването на задълженията по член 4 от Директива 75/442, поради самия характер на

задълженията, може да изложи пряко на опасност здравето на човека и да навреди на околната среда и поради това трябва да се разглежда като особено сериозно (решение Комисия/Гърция, EU:C:2000:356, т. 94).

- 55 Следва да се отбележи, че в настоящия случай броят на незаконните депа за отпадъци, който към датата на разглеждане на фактите от Съда е предмет на неизпълнението на задълженията, а именно 293, от които 70 все още не са закрити, е значителен. Този брой обаче е значително по-нисък от броя на незаконните депа за отпадъци, които според предоставените от самата Република Гърция цифри са били в експлоатация към февруари 2004 г., при започването на първото производство за установяване на неизпълнение на задължения пред Съда, а именно 1125 незаконни депа за отпадъци (решение Комисия/Гърция, EU:C:2005:592, т. 8).
- 56 Следва да се констатира обаче, че в настоящото производство степента на вредното въздействие върху човешкото здраве и околната среда, която към датата на постановяване на настоящото решение продължава да произтича от твърдяното неизпълнение, зависи до голяма степен от броя на незаконните депа за отпадъци, които все още са в експлоатация. При това положение вредното въздействие върху човешкото здраве и околната среда е по-незначително от оказаното вследствие на първоначалното неизпълнение на задълженията, установено в решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592).
- 57 На второ място, що се отнася до продължителността на нарушението, следва да се припомни, че тя трябва да се преценява, като се вземе предвид моментът, в който Съдът разглежда фактите, а не моментът, в който последният е сезиран от Комисията (решение Комисия/Португалия, C-70/06, EU:C:2008:3, т. 45 и цитираната съдебна практика). В настоящия случай обаче продължителността на нарушението, а именно девет години, считано от датата на постановяване на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), е значителна.
- 58 На трето място, що се отнася до платежоспособността на съответната държава членка, следва да се отчете доводът на Република Гърция, че след 2010 г. нейният БВП намалява. Всъщност Съдът вече е приел, че следва да се вземе предвид последното развитие на БВП на държавата членка, каквото е към момента, в който Съдът разглежда фактите (решение Комисия/Ирландия, C-279/11, EU:C:2012:834, т. 78).
- 59 Освен това Комисията предлага постепенно да се намалява периодичната имуществена санкция в зависимост от постигнатия напредък при изпълнението на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592).
- 60 В това отношение следва да се отбележи, че дори ако, за да се гарантира пълното изпълнение на решение на Съда, периодичната имуществена санкция трябва да се изисква в пълен размер до момента, в който държавата членка вземе всички необходими мерки за преустановяване на установеното неизпълнение на задължения, в някои конкретни случаи все пак може да се предвиди санкция, която отчита постигнатия евентуален напредък от държавата членка при изпълнението на задълженията ѝ (вж. в този смисъл решения Комисия/Испания, EU:C:2003:635, т. 43—51, Комисия/Италия, EU:C:2011:740, т. 47—55 и Комисия/Белгия, EU:C:2013:659, т. 73—74).
- 61 При обстоятелствата в настоящия случай и с оглед по-специално на информацията, предоставена на Съда от Република Гърция и Комисията, съответно на 13 и 15 май 2014 г., Съдът счита, че следва да определи намаляваща периодична имуществена санкция. Поради това е необходимо да се определи начинът на изчисляване на периодичната имуществена санкция, както и нейната периодичност.

- 62 Що се отнася до последния въпрос, съгласно предложението на Комисията следва да се определи намаляваща периодична имуществена санкция на шестмесечна основа, за да се позволи на институцията да преценява напредъка на мерките за изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), предвид преобладаващото положение при изтичането на въпросния период (вж. в този смисъл решение Комисия/Италия, EU:C:2011:740, т. 54).
- 63 Освен това следва да се отбележи, че вредата, която продължава да засяга човешкото здраве и околната среда, по принцип е по-значителна по отношение на 70-те депа за отпадъци, които все още се експлоатират, отколкото по отношение на другите 223 депа, които не са в експлоатация, но все още трябва да бъдат рекултивирани. При все това е важно съответната държава членка да се подтикне не само да извърши рекултивация на всички разглеждани депа за отпадъци във възможно най-кратък срок, но и да закрие възможно най-бързо депата за отпадъци, които все още са в експлоатация, преди тяхната последваща рекултивация.
- 64 За тази цел с оглед на изчисляването на периодичната имуществена санкция следва да се приеме, че наличието на всяко депо за отпадъци, което все още функционира, в действителност представлява две отделни нарушения. Поради това цялото нарушение не следва да се разделя на 293 отделни нарушения, по едно за всяко депо за отпадъци, а на 363, по едно за всяко от 223-те депа за отпадъци, които трябва да бъдат рекултивирани, и по две за всяко от 70-те депа, които все още не са закрити и трябва да бъдат рекултивирани след това.
- 65 С оглед на тези обстоятелства и предвид необходимостта да се подтикне съответната държава членка да преустанови твърдяното неизпълнение на задължения, при упражняване на правото си на преценка Съдът счита за уместно на базата на 363 нарушения, приети в настоящото решение, да определи шестмесечна периодична имуществена санкция от 14 520 000 EUR, от която следва да се приспада сумата от 40 000 EUR за всяко преустановено нарушение в края на съответния шестмесечен период.
- 66 За да се постигне това намаление на периодичната имуществена санкция преди края на всеки шестмесечен период, считано от датата на постановяване на настоящото решение, Република Гърция трябва да представи доказателства, че конкретните депа за отпадъци, посочени при неизпълнението на задължения, вече не са в експлоатация и/или са рекултивирани. За да се избегне посоченият от Комисията риск съответната държава членка да закрива незаконните депа за отпадъци и същевременно да създава нови депа за неконтролирано обезвреждане на отпадъци, функциониращото преди това депо за отпадъци следва да се счита за закрито само когато Република Гърция представи доказателства не само за закриването само по себе си, но и за обстоятелството, че отпадъците, които преди това са били депонирани там, вече се депонират законно в конкретно посочено депо за отпадъци.
- 67 Предвид всички изложени по-горе съображения Република Гърция следва да бъде осъдена да заплаща на Комисията по сметка „Собствени ресурси на Европейския съюз“, считано от датата на постановяване на настоящото решение до изпълнението на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), в случай че установеното в точка 30 от настоящото решение неизпълнение на задълженията продължава към тази дата, шестмесечна периодична имуществена санкция, изчислена, по отношение на първото шестмесечие след постановяването, в края на същото, въз основа на първоначално определен размер от 14 520 000 EUR, от който се приспада сумата от 40 000 EUR за всяко депо за неконтролирано обезвреждане на отпадъци, за което е установено неизпълнение на задължения и което или е закрито или е рекултивирано след 13 май 2014 г., и сумата от 80 000 EUR за тези от посочените депа за отпадъци, които след тази дата едновременно са закрити и рекултивирани. За всички следващи шестмесечия дължимата за всяко шестмесечие периодична имуществена санкция се изчислява, в края на същото, въз основа на размера на периодичната имуществена санкция, определен за предходното

шестмесечие, като се извършват същите приспадания в зависимост от осъществените през разглежданото шестмесечие закриване и рекултивация на депата за отпадъци, за които е установено неизпълнение на задължения.

По еднократно платимата сума

Доводи на страните

- 68 Съгласно съобщението на Комисията тази институция предлага на Съда да определи еднократно платимата сума, като отчете периода между датата, когато е постановено решението на основание член 258 ДФЕС, и датата на изпълнение на това решение от съответната държава членка или датата, на която ще бъде постановено решението по член 260 ДФЕС. За изчисляването на еднократно платимата сума Комисията използва същите критерии, използвани при изчисляването на периодичната имуществена санкция, а именно критериите за тежестта на нарушението, за продължителността му — която се отчита, като еднократно платимата сума за ден се умножава по броя на дните на неизпълнение — и за необходимостта да се гарантира възпиращият ефект на имуществените санкции. Съгласно съобщението на Комисията се предлага еднократно платимата сума да се определи в размер на 210 EUR. Следователно, като се вземе предвид коефициентът за тежест 9 и фактор „n“ 4,12, еднократно платимата сума възлиза на 7 786,80 EUR на ден ($210 \times 9 \times 4,12$). Тъй като решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592) е постановено на 6 октомври 2005 г., а на 21 февруари 2013 г. Комисията решава да предяви настоящия иск на основание член 260 ДФЕС, между тези две дати са изминали 2696 дни.
- 69 Към 21 февруари 2013 г. цялата еднократно платима сума ($7\,786,80 \text{ EUR} \times 2696 \text{ дни}$), която следователно възлизала на 20 993 212,80 EUR, била по-висока от минималната еднократно платима сума, определена за Република Гърция, а именно 2 181 000 EUR. При тези обстоятелства Комисията счита, че следва да се определи еднократно платима сума от 7 786,80 EUR на ден, считано от 6 октомври 2005 г. и до датата на постановяване на решението, което слага край на настоящото производство, но не по-късно от датата на пълното изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592). Комисията допълва, че противно на поддържаното от Република Гърция, не е изключено неизпълнението на задължения да продължи трайно, като се има предвид по-специално обстоятелството, че още преди няколко десетилетия, и особено след решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), тази държава членка е трябвало да се съобрази с разглежданите разпоредби.
- 70 Република Гърция поддържа, че не следва да ѝ се налага еднократно платима сума с оглед на възпиращата цел на осъждането за заплащане на еднократно платима сума и като се вземе предвид обстоятелството, че в настоящото производство е доказала, че вече е приела всички необходими актове за пълното изпълнение на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), като системно и открито е сътрудничела на службите на Комисията. Всъщност в случая нямало никаква опасност за рецидив, след като 95 % от територията на тази държава членка вече е покрита със законни съоръжения за обезвреждане на битови отпадъци. Във всеки случай, ако Съдът реши да ѝ наложи плащането на такава сума, Република Гърция предлага на Съда да определи минималната сума, предвидена в съобщението на Комисията за тази държава членка, а именно 2 181 000 EUR.

Съображения на Съда

- 71 Следва предварително да се припомни, че при упражняването на даденото му право на преценка в разглежданата област Съдът има право да наложи кумулативно периодична имуществена санкция и еднократно платима сума (решение Комисия/Гърция, С-369/07, EU:C:2009:428, т. 143).

- 72 Принципът на осъждането да се заплати на еднократно платима сума почива основно на преценката на последиците от неизпълнението на задълженията на съответната държава членка за частните и публичните интереси, по-специално когато неизпълнението е продължило дълъг период от време след постановяване на решението, с което първоначално е констатирано (вж. решение Комисия/Испания, C-184/11, EU:C:2014:316, т. 59 и цитираната съдебна практика).
- 73 Това осъждане трябва във всеки конкретен случай да бъде функция от всички релевантни елементи, свързани както с характеристиките на установеното неизпълнение на задължения, така и с действията на самата държава членка, срещу която е образувано производството по член 260 ДФЕС. В това отношение този член предоставя на Съда широко право на преценка, за да реши дали да бъде наложена такава санкция и евентуално да определи нейния размер (решение Комисия/Испания, EU:C:2012:781, т. 141).
- 74 В настоящия случай съвкупността от правните и фактическите елементи, довели до установеното неизпълнение на задължения, а именно твърде големия брой незаконни депа за отпадъци, за които то се отнася съгласно решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), постановено през октомври 2005 г., а именно 1125 депа, от които 293 все още не са закрити и/или рекултивирани през май 2014 г., е показател, че поради естеството си ефективното предотвратяване на бъдещо повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза изисква приемането на възпиращи мерки, каквото е осъждането да се заплати еднократно платима сума.
- 75 При тези обстоятелства Съдът е длъжен при упражняване на своето право на преценка да определи размера на еднократно платимата сума по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерна на извършеното нарушение (решение Комисия/Гърция, EU:C:2009:428, т. 146).
- 76 Сред релевантните фактори в това отношение са именно елементи като тежестта на установеното нарушение и периода, през който то продължава след постановяване на съдебното решение, с което то е установено (решение Комисия/Италия, EU:C:2011:740, т. 94).
- 77 Обстоятелствата, които трябва да се вземат предвид, са посочени по-специално в съображенията, съдържащи се в точки 54, 57 и 58 от настоящото решение, относно тежестта и продължителността на нарушението, както и платежоспособността на съответната държава членка.
- 78 Що се отнася до тежестта на нарушението, следва обаче да се отбележи, че броят на незаконните депа за отпадъци, предмет на твърдяното нарушение през периода между постановяването на решение Комисия/Гърция (EU:C:2005:592), през октомври 2005 г., и постановяването на настоящото решение, средно е бил значително по-голям от посочения в точка 55 от настоящото решение за целите на изчисляването на периодичната имуществена санкция, а именно 293 депа за отпадъци, от които 70 все още не са закрити. Всъщност през посочения период броят на незаконните депа за отпадъци е намалял от 1125, посоченият от Съда брой през октомври 2005 г., на 293, от които 70 все още са в експлоатация, през май 2014 г., съгласно цифрите, предоставени на Съда от страните. Така съгласно приетото в точка 56 от настоящото решение по отношение на факта, че вредното въздействие върху човешкото здраве и околната среда поради установеното в случая нарушение зависи до голяма степен от броя на отделните депа, засегнати от нарушението, за целите на изчисляване на еднократно платимата сума и на определяне на периодичната имуществена санкция посоченото нарушение следва да се счита за сериозно.
- 79 С оглед на гореизложеното Съдът счита, че с определянето на еднократно платимата от Република Гърция сума на 10 милиона евро се дава справедлива преценка на обстоятелствата в конкретния случай.

80 Ето защо Република Гърция следва да бъде осъдена да заплати на Комисията по сметка „Собствени ресурси на Европейския съюз“ еднократно сумата от 10 милиона евро.

По съдебните разноски

81 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Гърция и неизпълнението на задълженията е установено, последната следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Като не е приела всички необходими мерки за изпълнение на решение Комисия/Гърция (C-502/03, EU:C:2005:592), Република Гърция не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС.
- 2) Осъжда Република Гърция да заплаща на Комисията по сметка „Собствени ресурси на Европейския съюз“, считано от датата на постановяване на настоящото решение, до изпълнението на решение Комисия/Гърция (C-502/03, EU:C:2005:592), в случай че установеното в точка 1 от диспозитива на настоящото решение неизпълнение на задълженията продължава към тази дата, шестмесечна периодична имуществена санкция, изчислена, по отношение на първото шестмесечие след постановяването, в края на същото, въз основа на първоначално определен размер от 14 520 000 EUR, от който се приспада сумата от 40 000 EUR за всяко депо за неконтролирано обезвреждане на отпадъци, за което е установено неизпълнение на задължения и което или е закрито, или е рекултивирано след 13 май 2014 г., и сумата от 80 000 EUR за тези от посочените депа за отпадъци, които след тази дата едновременно са закрити и рекултивирани. За всички следващи шестмесечия дължимата за всяко шестмесечие периодична имуществена санкция се изчислява, в края на същото, въз основа на размера на периодичната имуществена санкция, определен за предходното шестмесечие, като се извършват същите приспадания в зависимост от осъществените през разглежданото шестмесечие закриване и рекултивация на депата за отпадъци, за които е установено неизпълнение на задължения.
- 3) Осъжда Република Гърция да заплати на Европейската комисия по сметка „Собствени ресурси на Европейския съюз“ еднократно сумата от 10 милиона евро.
- 4) Осъжда Република Гърция да заплати съдебните разноски.

Подписи