



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 11 stycznia 2018 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-626/16**

**Komisja Europejska  
przeciwko**

**Republice Słowackiej**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 260 TFUE – Niewykonanie wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271) – Przedmiot postępowania – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi – Wezwanie do przedstawienia uwag – Dyrektywa 99/31/WE – Składowisko odpadów Žilina – Považský Chlmec

### I. Wprowadzenie

1. Jak wiadomo, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi przewidziane w art. 258 TFUE ma duże znaczenie dla wyznaczenia granic przedmiotu sporu w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zanim Komisja będzie mogła wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości w celu stwierdzenia naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie, musi ona najpierw wysłuchać tego państwa w przedmiocie jej zarzutu, kierując do niego tak zwane wezwanie do usunięcia uchybienia. Następnie Komisja musi sprecyzować w uzasadnionej opinii, popełnienie jakiego naruszenia jest zarzucane temu państwu członkowskiemu, i wyznaczyć mu termin do jego zaprzestania. Dopiero potem Komisja może wnieść skargę i podnosić w niej naruszenia, które były już przedmiotem wezwania do usunięcia uchybień i uzasadnionej opinii.

2. W niniejszym postępowaniu Trybunał po raz kolejny<sup>2</sup> rozpatruje zagadnienie tego, w jakim zakresie wymogi mające zastosowanie w przypadku postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 258 TFUE, mogą mieć zastosowanie do postępowania w sprawie wykonania wyroków, o którym mowa w art. 260 ust. 2 TFUE. W tym względzie należy uwzględnić różnice istniejące w stosunku do uprzednio obowiązującego art. 228 ust. 2 TWE, który, tak jak art. 258 TFUE, przewidywał wezwanie do usunięcia uchybień i uzasadnioną opinię, albowiem zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE uzasadniona opinia nie jest już konieczna.

3. Ponadto powstaje pytanie, jaki znaczenie ma wyznaczenie granic przedmiotu sporu na podstawie wyroku, który ma zostać wykonany.

<sup>1</sup> Język oryginału: niemiecki.

<sup>2</sup> Wyrok z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Portugalia (C-457/07, EU:C:2009:531, pkt 52 i nast.).

4. Wszystkie te kwestie zostały podniesione w związku z istniejącym od dawna na terytorium Słowacji składowiskiem odpadów, na którego prowadzenie dotychczas nie zostało wydane zezwolenie przewidziane w dyrektywie w sprawie składowania odpadów<sup>3</sup>, ale które także nie zostało jeszcze zamknięte na mocy tej dyrektywy. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanym, EU:C:2013:271) Trybunał stwierdził, że stanowi to naruszenie art. 14 rzeczony dyrektywy. Szczególnie istotne jest w tym względzie, czy ostateczna decyzja, o której mowa w tym przepisie, musi być prawomocna, to jest czy jej ważność nie może już zostać zakwestionowana przed sądem.

## II. Ramy prawne

5. Artykuł 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów zawiera przepisy dotyczące zamykania składowisk:

„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”.

3 Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. 1999, L 182, s. 1).

6. Artykuł 14 dyrektywy w sprawie składowisk odpadów reguluje, jak należy procedować w odniesieniu do istniejących składowisk:

„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 [prowadzący składowisko] 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 [prowadzący 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 spełnia 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) [...]”.

### III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i wnioski

7. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanym, EU:C:2013:271), Trybunał orzekł, że Republika Słowacka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 14 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów w ten sposób, iż zezwoliła na prowadzenie składowiska odpadów Žilina – Považský Chlmec bez sporządzenia planu uzdatniania terenu tego składowiska oraz bez wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie tego, czy składowisko to może nadal prowadzić swą działalność na podstawie przyjętego planu uzdatniania. Orzeczenie to zostało oparte na tym, że nie został przedłożony plan uzdatniania terenu spornego składowiska.

8. Ustosunkowując się do pytania Komisji, Republika Słowacka poinformowała w dniu 7 czerwca 2013 r., że zamierza zamknąć składowisko. Następnie w dniu 21 listopada 2013 r. Komisja formalnie wezwała Republikę Słowacką, zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE, do zajęcia stanowiska w przedmiocie wykonania wyroku i wyznaczyła temu państwu członkowskiemu termin dwóch miesięcy, który upłynął w dniu 21 stycznia 2014 r.

9. W odpowiedzi na to wezwanie oraz w kolejnych udzielonych informacjach Republika Słowacka przedstawiła środki, jakie zostały przez nią podjęte w celu zamknięcia składowiska odpadów Žilina – Považský Chlmec.

10. Z tych informacji wynika przede wszystkim, że począwszy od dnia 8 stycznia 2014 r., na składowisku nie mogą być składowane żadne dodatkowe odpady.

11. Ponadto właściwe władze wydały najpierw w 2013 r. decyzję o zamknięciu fragmentów składowiska 2a i 2b, jednakże po upływie wyżej wymienionego terminu uchyliły tę decyzję w dniu 10 kwietnia 2014 r. w celu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Dopiero w dniu 15 sierpnia 2016 r. rzeczone władze wydały po raz kolejny decyzję o zamknięciu składowiska. W dniu 9 listopada 2016 r. organ administracji wyższej instancji utrzymał tę decyzję w mocy.

12. Postępowanie w sprawie wydania decyzji dotyczącej fragmentu składowiska 2c zostało natomiast zawieszono ze względu na prowadzony spór dotyczący własności tych terenów.

13. Niemniej jednak Komisja doszła do wniosku, że Republika Słowacka nie wykonała w pełni rzeczonych wyroku. Dlatego postanowiła wnieść niniejszą skargę na podstawie art. 260 TFUE.

14. Komisja wnosi do Trybunału o:

- 1) stwierdzenie, że nie przyjmując środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), w którym Trybunał orzekł, iż Republika Słowacka nie wykonała zobowiązań ciążących na niej na podstawie art. 14 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów, Republika Słowacka uchybiła swoim zobowiązaniom z art. 260 ust. 1 TFUE,
- 2) zasądzenie od Republiki Słowackiej zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej, na rachunek „Środki własne Unii Europejskiej”:
  - a) okresowej kary pieniężnej w wysokości 6793,80 EUR za każdy dzień opóźnienia w przyjęciu środków niezbędnych do zastosowania się przez Republikę Słowacką do wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), począwszy od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271);
  - b) ryczałtu w wysokości 743,60 EUR za każdy dzień opóźnienia (jednak w minimalnej łącznej kwocie 939 000 EUR) w przyjęciu środków niezbędnych do zastosowania się przez Republikę Słowacką do wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), począwszy od dnia 25 kwietnia 2013 r., dnia ogłoszenia tego wyroku,
    - do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie lub
    - do dnia, w którym zostaną przyjęte środki niezbędne do zastosowania się przez Republikę Słowacką do wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), jeżeli dzień ten nastąpi przed dniem ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, oraz
- 3) obciążenie Republiki Słowackiej kosztami postępowania.

15. Republika Słowacka wnosi do Trybunału o:

- 1) odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej,
- 2) tytułem ewentualnym, odrzucenie skargi jako częściowo niedopuszczalnej, w pozostałym zakresie oddalenie skargi jako bezzasadnej lub oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej,
- 3) tytułem w dalszej kolejności ewentualnym, zmniejszenie kwoty kary pieniężnej zaproponowanej przez skarżącą,

4) obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

16. Strony przedstawiły uwagi na piśmie. Po zakończeniu pisemnego etapu postępowania w dniu 14 listopada 2017 r. Republika Słowacka przekazała do wiadomości Sądu dalsze informacje w przedmiocie zamknięcia spornego składowiska oraz prowadzonych prac ustawodawczych. Informacje te pozostają jednak bez wpływu na zaproponowane w niniejszej opinii rozwiązanie.

#### **IV. Ocena prawna**

17. Poniżej w pierwszej kolejności zostanie zbadana dopuszczalność skargi, następnie wykonanie wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), i na końcu kwestia kar pieniężnych.

##### **A. W przedmiocie dopuszczalności skargi**

18. Republika Słowacka utrzymuje, że skarga jest niedopuszczalna. W tym względzie powołuje się ona na to, że Komisja zarzuca w swojej skardze, iż sporne składowisko odpadów nie zostało jeszcze całkowicie zamknięte w rozumieniu art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Przestrzeganie tego przepisu nie było zaś przedmiotem pierwszego wyroku, jak również Komisja nie podniosła jego naruszenia w wezwaniu do przedstawienia uwag zgodnie z art. 260 TFUE.

*1. W przedmiocie wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271)*

19. Prawdą jest, że wyrok z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowany, EU:C:2013:271), nie odnosi się do art. 13 dyrektywy w sprawie składowisk odpadów. Trybunał ograniczył się w nim do stwierdzenia naruszenia art. 14 lit. a), b) i c) tej dyrektywy. Naruszenie to wynika z tego, że Republika Słowacka zezwoliła na prowadzenie składowiska odpadów bez sporządzenia planu uzdatniania terenu tego składowiska oraz bez wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie tego, czy to składowisko to może nadal prowadzić swą działalność na podstawie przyjętego planu uzdatniania.

20. Interpretując brzmienie tego stwierdzenia w sposób ścisły, można je rozumieć w ten sposób, że Trybunał uznał za naruszenie art. 14 dyrektywy w sprawie składowisk odpadów jedynie zezwolenie na prowadzenie składowiska.

21. Wykładnia takich stwierdzeń Trybunału powinna być jednak dokonywana w świetle naruszonego uregulowania. W tym względzie prawdą jest, że art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów zakazuje dalszego prowadzenia istniejących składowisk, jeżeli nie zostaną spełnione określone tam warunki.

22. Jak jednak podnosi Republika Słowacka, art. 14 lit. b) dyrektywy w sprawie składowania odpadów umożliwia państwom członkowskim wykonanie ich zobowiązań w odniesieniu do istniejących składowisk na dwa sposoby. Albo zezwalają one na kontynuację działania z poszanowaniem dyrektywy, albo podejmują niezbędne środki mające na celu, zgodnie z art. 7 lit. g) i art. 13, zamknięcie jak najszybciej składowisk, które nie uzyskały zezwolenia na kontynuację działania<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Bułgaria (C-145/14, EU:C:2015:502, pkt 30); z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania (C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 59).

23. Jeżeli chodzi o opcję kontynuowania działania, Trybunał stwierdził już, że obowiązki określone w art. 14 dyrektywy w sprawie składowisk odpadów nie wyczerpują się w wydaniu ostatecznego zezwolenia na dalsze działanie składowiska na podstawie planu zagospodarowania. Przeciwnie, muszą również zostać podjęte środki przewidziane w celu zapewnienia, że składowisko prowadzone jest zgodnie z dyrektywą<sup>5</sup>.

24. Tak samo przy odmowie dalszego prowadzenia działalności przez składowiska niewystarczające jest poprzestanie na zakończeniu składowania odpadów. Przeciwnie, muszą zostać podjęte niezbędne środki mające na celu jego zamknięcie<sup>6</sup>. Dalsze istnienie takich składowisk wiąże się bowiem z poważnym zagrożeniem dla środowiska naturalnego. Jedynie ostateczne zamknięcie zgodnie z wymogami dyrektywy w sprawie składowania odpadów zmniejsza to zagrożenie do tego stopnia, że jest ono możliwe do zaakceptowania.

25. Jeżeli państwo członkowskie wykonuje art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów nie poprzez wydawanie zezwolenia na dalsze działanie, lecz poprzez zamknięcie składowiska, musi ono w konsekwencji uczynić zadość wymaganiom określonym w art. 13.

26. Nie może być inaczej w sytuacji, gdy państwo członkowskie wykonuje art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów po stwierdzeniu przez Trybunał naruszenia tego przepisu.

27. Przestrzeganie art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów stanowi więc na pewno, choć w sposób dorozumiany, przedmiot wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), i może być egzekwowane na podstawie art. 260 TFUE.

## *2. W kwestii przedmiotu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi*

### *a) W przedmiocie wezwania do przedstawienia uwag*

28. Republika Słowacka stoi jednak na stanowisku, że w niniejszej skardze przedmiot postępowania został rozszerzony w stosunku do skierowanego przez Komisję w dniu 21 listopada 2013 r. pierwotnego wezwania do zajęcia przez Republikę Słowacką stanowiska w przedmiocie zarzutu, iż wyrok z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowany, EU:C:2013:271), nie został w pełni wykonany. Takie rozszerzenie jest zdaniem tego państwa członkowskiego niedopuszczalne.

29. Zanim Komisja skierowała to wezwanie do Republiki Słowackiej, owo państwo członkowskie poinformowało ją już, że zamierza zamknąć składowisko.

30. Komisja uznała jednak zapowiedziane środki za niewystarczające. Konkretnie podniosła dwa zarzuty.

31. Po pierwsze, art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów wymaga, aby podmiot prowadzący składowisko przedłożył plan zagospodarowania. Tak się jednak nie stało i nic tego też nie zapowiada. Również właściwe władze nie podjęły jeszcze ostatecznej decyzji na podstawie takiego planu.

5 Zobacz wyrok z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania (C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 42 i nast.).

6 Zobacz wyrok z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania (C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 61).

32. Po drugie, do spornego składowiska nie mają zastosowania uregulowania dotyczące zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska i ich redukcji<sup>7</sup>, lecz bardziej szczegółowe przepisy dotyczące składowisk odpadów, to jest uregulowania mające na celu transpozycję dyrektywy w sprawie składowisk odpadów do prawa słowackiego. Zatem Komisja zakwestionowała w tym wezwaniu stwierdzenia zawarte w pkt 32–36 wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), zgodnie z którymi zezwolenie dotyczące składowiska winno uwzględniać zasady dotyczące składowania odpadów.

33. W skardze Komisja podnosi natomiast, że właściwe władze słowackie postanowiły wprowadzić o zamknięciu określonych części składowiska (fragmentów 2a i 2b), jednak nie dokonały w pełni tego zamknięcia zgodnie z art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, oraz ponadto, że decyzja o zamknięciu nie jest jeszcze prawomocna. Po drugie, podnosi ona, że w odniesieniu do innej części składowiska (fragmentu 2c) nie została jeszcze w ogóle podjęta decyzja o zamknięciu.

34. Gdyby Trybunał ustanowił restrykcyjne wymagania co do zgodności między wezwaniem do przedstawienia uwag i skargą, wówczas dopuszczalnym przedmiotem niniejszego postępowania mógłby być co najwyżej zarzut braku ostatecznej bądź prawomocnej decyzji o zamknięciu składowiska. O braku ostatecznej decyzji była bowiem mowa w wezwaniu z dnia 21 listopada 2013 r.

35. Zarzut naruszenia art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów nie został zaś ujęty w wezwaniu do przedstawienia uwag ani wprost, ani w sposób dorozumiany. Przy zastosowaniu rygorystycznego podejścia zarzut ten byłby więc w postępowaniu sądowym niedopuszczalny.

36. Istnieje jednak wątpliwość co do tego, czy można wymagać takiej zgodności pomiędzy przedmiotem wezwania do przedstawienia uwag i przedmiotem skargi.

37. Za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej przemawia orzecznictwo dotyczące poprzednio obowiązującego art. 228 ust. 2 WE (obecnie, po zmianie, art. 260 ust. 2 TFUE). Dopuszczalny przedmiot skargi wniesionej w trybie tego przepisu jest ograniczony ramami postępowania poprzedzającego wniesienie skargi przewidzianego w tym przepisie w ten sposób, że Komisja w swojej skardze nie może rozszerzać przedmiotu sporu poprzez podniesienie zarzutów, które były nowe w stosunku do tych zawartych w uzasadnionej opinii<sup>8</sup>.

38. Trybunał podkreślił również, że Komisja w uzasadnionej opinii sporządzonej na podstawie art. 228 ust. 2 WE jest zobowiązana wskazać punkty, w których dane państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie. Wobec tego przedmiot sporu nie może zostać rozszerzony na zobowiązania niewymienione w uzasadnionej opinii, gdyż stanowiłoby to naruszenie istotnych wymogów proceduralnych gwarantujących prawidłowość postępowania<sup>9</sup>.

39. Po wprowadzeniu zmian przewidzianych w traktacie z Lizbony art. 260 ust. 2 TFUE nie wymaga już jednak przedstawiania przez Komisję uzasadnionej opinii.

7 W wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanym, EU:C:2013:271, pkt 32–36), Trybunał odniósł się w tym zakresie do dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. 1996, L 257, s. 26). Uregulowania te zostały w międzyczasie włączone do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 17).

8 Wyrok z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Portugalia (C-457/07, EU:C:2009:531, pkt 56).

9 Wyrok z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Portugalia (C-457/07, EU:C:2009:531, pkt 58, 60).

40. Na tej podstawie należy wyciągnąć wniosek, że obecnie należy stawiać szczególnie restrykcyjne wymogi dotyczące określenia przedmiotu sporu w wezwaniu do przedstawienia uwag. W przypadku przyjęcia takiej interpretacji wezwanie to musi precyzyjnie definiować przedmiot sporu. Wezwanie to jest bowiem jedynym formalnym oświadczeniem Komisji, które może dokładnie określać przedmiot sporu w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE<sup>10</sup>.

41. Za udzieleniem odpowiedzi przeczącej przemawia jednak fakt, iż traktat z Lizbony przewiduje skierowanie wezwania do przedstawienia uwag, nie zaś do przedstawienia uzasadnionej opinii, mimo że zamiast niej można było zrezygnować z wezwania do przedstawienia uwag, co było również dyskutowane na Konwencji Europejskiej<sup>11</sup>. Niemniej jednak rezygnacja z etapu, który podlega bardziej restrykcyjnym wymaganiom, aby następnie zaostriżyć wymagania dotyczące etapu, który został utrzymany, byłaby wewnętrznie sprzeczna.

42. Ponadto cel polegający na usprawnieniu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi miał zostać osiągnięty poprzez określenie w sposób bardziej efektywny i poprzez uproszczenie zasad dotyczących [nakładania] kar w razie niewykonania wyroków Trybunału<sup>12</sup>. Zaostriżenie wymagań dotyczących wezwania do przedstawienia uwag nie byłoby natomiast zgodne z tym celem.

43. Przeciwnie, z punktu widzenia prawa do obrony i pewności prawa z reguły wystarczy, jeśli państwa członkowskie zostaną poinformowane o tym, że Komisja rozważy zastosowanie art. 260 TFUE, i jeśli w ogóle uzyskają możliwość przedstawienia uwag<sup>13</sup>. Przedmiot postępowania na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE jest już zaś wystarczająco określony przez pierwszy wyrok Trybunału. Państwa członkowskie są również w pełni świadome zarówno spoczywającego na nich obowiązku podjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak i konsekwencji, jakie może pociągnąć za sobą niewywiązanie się z tego obowiązku<sup>14</sup>.

44. Poza tym od Komisji nie można oczekiwać, że już w jej pierwszym i jedynym formalnym oświadczeniu wskaże ona wszystkie możliwe niedociągnięcia w wykonaniu wyroku. Ustanowienie takich wymagań nie prowadziłyby akurat do usprawnienia i uproszczenia postępowania.

45. Zatem Komisja co do zasady nie jest zobowiązana do dokładnego wskazywania w skierowanym na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE wezwaniu do przedstawienia uwag wszystkich możliwych powodów mogących uzasadniać wątpliwości co do wystarczającego wykonania pierwszego wyroku.

46. Niemniej jednak cel polegający na usprawnieniu i uproszczeniu wykonywania wyroków Trybunału warunkuje również stosowanie art. 260 ust. 2 TFUE przez Komisję. Z tego wynika w szczególności, że wezwanie do przedstawienia uwag nie może wprowadzać państwa członkowskiego w błąd, lecz powinno zawierać możliwie najbardziej użyteczne wskazówki dotyczące wykonania pierwszego wyroku. W tym celu Komisja musi starać się o to, aby przedstawione jej informacje o zamiarze wykonania wyroku przez państwo członkowskie zostały odpowiednio uwzględnione. Ponadto tylko w taki sposób uczyni ona zadość obowiązkowi wzajemnej lojalnej współpracy z państwami członkowskimi, o którym mowa w art. 4 ust. 3 TUE<sup>15</sup>.

10 Tak na przykład A. Hatje, Artikel 260 AEUV (ex-Artikel 228 EGV) [Wirkung und Durchsetzung von Urteilen; Zwangsgeld], w: H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2015, pkt 18.

11 Sekretariat Konwentu Europejskiego, Raport końcowy grupy roboczej dotyczący funkcjonowania Trybunału z dnia 25 marca 2003 r. [dokument CONV 636/03, pkt 28, lit. a)].

12 Sekretariat Konwentu Europejskiego, Raport końcowy grupy roboczej dotyczący funkcjonowania Trybunału z dnia 25 marca 2003 r. (dokument CONV 636/03, pkt 28).

13 Wyrok z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania (C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 52).

14 Wyrok z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania (C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 50).

15 Zobacz wyroki: z dnia 16 października 2003 r., Irlandia/Komisja (C-339/00, EU:C:2003:545, pkt 41); z dnia 4 marca 2004 r., Niemcy/Komisja (C-344/01, EU:C:2004:121, pkt 79); z dnia 10 lipca 2014 r., Nikolaou/Trybunał Obrachunkowy (C-220/13 P, EU:C:2014:2057, pkt 51).



47. Wezwanie do przedstawienia uwag z dnia 21 listopada 2013 r. nie jest zgodne z tym kryterium. Mimo tego, że zamiar zamknięcia przez Republikę Słowacką składowiska był znany Komisji, nie wspomniała ona o wymaganiach dotyczących zamknięcia istniejących składowisk. Skoncentrowała się ona raczej na ogólnych zagadnieniach dotyczących procedury, o której mowa w art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, oraz na szczegółowych kwestiach prawa słowackiego. Skarga obejmuje zaś te zarzuty jedynie częściowo.

48. Ponadto Komisja miała przed wniesieniem skargi wystarczającą możliwość wyjaśnienia swoich zarzutów, a w szczególności znaczenia art. 13 dyrektywy w sprawie składowisk odpadów, w uzupełniającym wezwaniu do przedstawienia uwag. Od otrzymania słowackiej odpowiedzi na to wezwanie w dniu 14 stycznia 2014 r. do podjęcia przez Komisję decyzji o wniesieniu skargi w dniu 16 czerwca 2016 r.<sup>16</sup> upłynęły jednak ponad dwa lata. Od wydania pierwszego wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r. upłynęły nawet ponad trzy lata.

49. Tak więc, choć Republika Słowacka z pewnością wiedziała o obowiązkach ciążących na niej na podstawie art. 13 dyrektywy w sprawie składowisk odpadów, nie mogła jednak liczyć się z tym, że Komisja uczyni te obowiązki przedmiotem skargi na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE.

50. Z tych powodów uważam, że skarga jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim Komisja podnosi w niej naruszenie art. 13 dyrektywy w sprawie składowisk odpadów.

#### *b) W przedmiocie repliki Komisji*

51. Ponadto Komisja podnosi w replice, że decyzje w sprawie zamknięcia z 2016 r. nie odsyłają do jakiegokolwiek planu zagospodarowania. W stosunku do skargi jest to nowy zarzut, który zgodnie z art. 127 ust. 1 regulaminu postępowania byłby dopuszczalny tylko wtedy, gdyby opierał się on na okolicznościach faktycznych lub prawnych ujawnionych dopiero po wszczęciu postępowania. O tym nie może być jednak mowy, gdyż w momencie wniesienia skargi Komisja doskonale знаła co najmniej decyzję z dnia 15 sierpnia 2016 r.<sup>17</sup>. Argumentacja ta jest zatem również niedopuszczalna.

### *3. Wnioski pośrednie*

52. Skarga Komisji jest zatem dopuszczalna i podlega badaniu co do istoty tylko w zakresie, w jakim instytucja ta zarzuca w niej brak ostatecznej decyzji w rozumieniu art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Na wypadek uznania przez Trybunał zarzutu naruszenia art. 13 za dopuszczalny, w ramach poniższej oceny zasadności skargi i kar pieniężnych zajmę się również posiłkowo tym zarzutem (części IV.B.3 i IV.C.3). Nie będę natomiast zajmować się również niedopuszczalnym zarzutem braku planu zagospodarowania.

### *B. W przedmiocie zasadności skargi*

53. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanym, EU:C:2013:271), Trybunał orzekł, że Republika Słowacka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 14 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie składowania odpadów w ten sposób, iż zezwoliła na prowadzenie składowiska odpadów Žilina – Považský Chlmec bez sporządzenia planu uzdatniania terenu tego składowiska oraz bez wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie tego, czy składowisko to może nadal prowadzić swą działalność na podstawie przyjętego planu uzdatniania.

<sup>16</sup> Komunikat prasowy Komisji IP/16/2099.

<sup>17</sup> Punkt 17 i załącznik A.15 do skargi.

54. Badając, czy wyrok ten został wykonany, jako datę stanowiącą punkt odniesienia dla oceny istnienia uchybienia w rozumieniu art. 260 ust. 2 TFUE należy przyjąć datę upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do przedstawienia uwag wysłanym na podstawie tego przepisu<sup>18</sup>. W niniejszym postępowaniu należy więc zbadać sytuację w dniu 21 stycznia 2014 r.

55. Dla oceny nałożenia ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE punktem odniesienia jest ponadto sytuacja istniejąca w momencie wydania przez Trybunał orzeczenia w niniejszej sprawie. W szczególności okresowa kara pieniężna jest co do zasady uzasadniona o tyle, o ile nie uczyniono zadość zobowiązaniom wynikającym z niewykonania uprzednio wydanego wyroku<sup>19</sup>.

56. Poniżej omówię zatem najpierw wykonanie pierwszego wyroku w dniu 21 stycznia 2014 r., a następnie – obecną sytuację.

#### *1. W przedmiocie wykonania po upływie terminu*

57. Jak już wyjaśniono, wykonanie wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), wymaga albo wydania zezwolenia na dalsze prowadzenie działalności przez składowisko na podstawie planu zagospodarowania zgodnego z wymogami określonymi w dyrektywie w sprawie składowania odpadów, albo podjęcia ostatecznej decyzji o zamknięciu, którą należy wdrożyć w szczególności zgodnie z art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Republika Słowacka zdecydowała się na zamknięcie, jednak Komisja uważa dotychczas podjęte środki za niewystarczające.

58. Według niezakwestionowanego twierdzenia Republiki Słowackiej użytkowanie składowiska jest zakazane od dnia 7 stycznia 2014 r., a więc nie są tam w szczególności składowane żadne dodatkowe odpady.

59. Jak trafnie podnosi Komisja, to jednak nie wystarczy. Przeciwnie, właściwe władze muszą podjąć zgodnie z art. 14 lit. b) dyrektywy w sprawie składowania odpadów ostateczną decyzję o tym, czy działanie składowiska może być kontynuowane. W konsekwencji musi zostać wydane nowe zezwolenie lub musi zostać podjęta decyzja o zamknięciu składu.

60. Właściwe władze już w dniu 21 października 2013 r. podjęły decyzję o zamknięciu części składowiska, konkretnie jego fragmentów 2a i 2b, jednak decyzja ta została uchylona w dniu 10 kwietnia 2014 r. celem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Procedura zamknięcia w odniesieniu do pozostałego fragmentu 2c została natomiast zawieszona, ponieważ kwestia własności tych terenów była (i nadal pozostaje) sporna.

#### *a) W przedmiocie fragmentów 2a i 2b*

61. Należy najpierw zbadać, czy skuteczną w momencie upływu terminu decyzję dotyczącą zamknięcia fragmentów 2a i 2b należy uznać za ostateczną decyzję w rozumieniu art. 14 lit. b) dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

<sup>18</sup> Wyroki: z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania (C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 67); a także z dnia 25 czerwca 2013 r., Komisja/Republika Czeska (C-241/11, EU:C:2013:423, pkt 23).

<sup>19</sup> Wyroki: z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 27); z dnia 7 lipca 2009 r., Komisja/Grecja (C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 59); z dnia 17 listopada 2011 r., Komisja/Włochy (C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 42); z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania (C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 96); a także z dnia 28 listopada 2013 r., Komisja/Luksemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, pkt 43).

62. Za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej przemawia fakt, iż według przedstawionych informacji właściwe władze miały zamiar zadecydować o ostatecznym zamknięciu danych fragmentów w tej właśnie decyzji.

63. Decyzja ta mogła być jeszcze zaskarżona przed sądem, a więc nie była prawomocna. Jednakowoż w art. 14 lit. b) dyrektywy w sprawie składowania odpadów ustanowiony został jedynie wymóg wydania przez właściwe władze ostatecznej decyzji. Z tego względu prawomocność nie może być przesłanką.

64. W Unii prawa, która zapewnia skuteczną ochronę prawną, w szczególności przy wykonywaniu prawa Unii<sup>20</sup>, decyzja władz nie może być bowiem ostateczna przed upływem terminów do wniesienia środków odwoławczych w tym znaczeniu, że brak byłoby możliwości przeprowadzenia ich kontroli sądowej. Właściwe władze nie mogą również uniemożliwiać zaskarżania we właściwym terminie. I mimo długiego ośmioletniego terminu przewidzianego w art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów dla ostatecznej decyzji nie byłoby możliwe zagwarantowanie, że w odniesieniu do decyzji, które mają zostać podjęte zgodnie z tym przepisem, w chwili upływu tego terminu zakończone są wszystkie postępowania sądowe. Poza tym należy przyjąć, że termin ten został ustalony nie ze względu na ewentualne środki odwoławcze, lecz z powodu możliwych trudności w zagospodarowywaniu, uzdatnianiu lub zamykaniu składowisk odpadów.

65. W konsekwencji musi z reguły wystarczyć, że decyzja władz taka jak decyzja z dnia 21 października 2013 r. jest uznawana za ostateczne uregulowanie danego konkretnego przypadku.

66. Właściwe władze uchylili jednak tę decyzję w dniu 10 kwietnia 2014 r., a więc po upływie terminu do przedstawienia uwag. Uchylenie to stanowi, po pierwsze, kolejne naruszenie obowiązku wykonania wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), które w momencie stanowiącym punkt odniesienia, a mianowicie w chwili upływu terminu, nie istniało. Po drugie, uchylenie to skutkuje równocześnie tym, że pierwotnie istniejąca decyzja o zamknięciu traci moc ze skutkiem wstecznym i, tym samym, również w odniesieniu do daty upływu terminu.

67. W konsekwencji Republika Słowacka nie wykonała we właściwym terminie spornego wyroku w odniesieniu do fragmentów 2a i 2b.

68. Republika Słowacka uważa jednak, iż większe postępy przy zamykaniu tych fragmentów były niemożliwe ze względu na czas wymagany do przeprowadzenia koniecznych procedur administracyjnych.

69. W tym względzie zastosowanie ma co do zasady reguła, że państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje z jego wewnętrznego porządku prawnego dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. Dlatego też Trybunał odrzucił analogiczną argumentację w odniesieniu do wykonania wyroków dotyczących przepisów o odpadach<sup>21</sup>, ale także dotyczących wykonania dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych<sup>22</sup>, gdzie z reguły budowa oczyszczalni i sieci kanalizacyjnych wymaga dużych nakładów<sup>23</sup>.

20 Wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochronárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, w szczególności pkt 50).

21 Wyroki: z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja (C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 29); a także z dnia 7 września 2016 r., Komisja/Grecja (C-584/14, EU:C:2016:636, pkt 53).

22 Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. 1991, L 135, s. 40), zmieniona dyrektywą Komisji 98/15/WE z dnia 27 lutego 1998 r., (Dz.U. 1998, L 67, s. 29).

23 Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja (C-167/14, EU:C:2015:684, pkt 28 i nast.); a także z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 41).

70. Republika Słowacka podkreśla jednak w szczególności, że zgodnie z dyrektywą w sprawie oceny oddziaływania na środowisko<sup>24</sup> konieczne było przeprowadzenie takiej oceny. W tym względzie należy uznać, że decyzja o zamknięciu składowiska odpadów rzeczywiście wymaga przeprowadzenia takiej oceny, jeżeli zamknięcie dotyczy zmiany – wskutek prac lub ingerencji mających na celu zmianę stanu faktycznego – miejsca składowania i może mieć znaczący (niekorzystny)<sup>25</sup> wpływ na środowisko<sup>26</sup>.

71. Niemniej jednak również konieczność przeprowadzenia wymaganej przez prawo Unii oceny oddziaływania na środowisko nie może uzasadniać opóźnienia w wykonaniu spornego wyroku. Obowiązki wynikające z dyrektywy w sprawie składowania odpadów oraz to, jakie są nakłady konieczne do ich wykonania, musiały być bowiem znane Republice Słowackiej już od dawna. Miała ona więc wystarczająco dużo czasu, aby wdrożyć rzeszoną dyrektywę w odniesieniu do spornego składowiska. W przypadku zaś niemożliwych do przewyżczenia trudności Republika Słowacka powinna była uzgodnić przedłużenie terminów przy przystępowaniu do Unii w 2004 r.

72. Zatem Republika Słowacka nie wykonała wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), w odniesieniu do fragmentów 2a i 2b w terminie wyznaczonym w wezwaniu do przedstawienia uwag.

*b) W przedmiocie fragmentu składowiska 2c*

73. W odniesieniu do fragmentu składowiska 2c decyzja o zamknięciu nigdy nie została wydana.

74. Według informacji przedstawionych przez Republikę Słowacką opóźnienie wynika ze sporów dotyczących własności tych terenów. Spory te są jednak prowadzone co najmniej od 2009 r. i Republika Słowacka nie wyjaśniła, dlaczego dotychczas w chwili upływu terminu nie były one jeszcze rozstrzygnięte. W każdym razie takie spory nie mogą uzasadniać godzenia się na istnienie zagrożenia dla środowiska związanego z zamkniętym w niewłaściwy sposób składowiskiem odpadów.

75. Zatem Republika Słowacka nie wykonała wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), w terminie wyznaczonym w wezwaniu do przedstawienia uwag również w odniesieniu do fragmentu składowiska 2c.

*c) Wnioski pośrednie*

76. Republika Słowacka uchybiła więc zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 260 ust. 1 TFUE oraz wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), poprzez to, że do dnia 21 stycznia 2014 r. nie podjęła jeszcze żadnej ostatecznej decyzji o zamknięciu składowiska odpadów Žilina – Považský Chlmec.

24 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

25 Tak również moja opinia w sprawie *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, EU:C:2008:254, pkt 50). Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, EU:C:2008:445, pkt 41) nakazuje jednak przeprowadzenie oceny również w razie możliwości znacznie bardziej korzystnych skutków.

26 Wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., *Pro-Braine i in.* (C-121/11, EU:C:2012:225, pkt 33).

## 2. W przedmiocie obecnej sytuacji

77. W stosunku do sytuacji istniejącej w momencie upływu terminu obecna sytuacja różni się tym, że właściwe władze wydały decyzję z dnia 15 sierpnia 2016 r., zgodnie z którą fragmenty składowiska 2a i 2b nie są użytkowane, lecz są zamykane i rekultywowane. W dniu 9 listopada 2016 r. właściwy organ nadzoru utrzymał tę zaskarżoną w trybie administracyjnym decyzję w mocy. Wprawdzie w międzyczasie wniesiony został do sądu środek zaskarżenia, nie stoi to jednak na przeszkodzie wykonaniu rzeczony decyzji.

78. Wprawdzie Komisja kwestionuje ostateczny charakter tej decyzji z uwagi na brak jej prawomocności, niemniej jednak, jak już wyjaśniono, prawomocność nie jest przesłanką ostateczności decyzji.

79. Dlatego należy odrzucić twierdzenie Komisji, że decyzje dotyczące fragmentów składowiska 2a i 2b nie są ostateczne.

80. Natomiast nadal nie podjęto jeszcze decyzji o zamknięciu i rekultywacji fragmentu 2c.

81. Komisja słusznie podnosi zatem brak decyzji dotyczącej fragmentu 2c.

82. W obecnym momencie Republika Słowacka uchybia zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 260 ust. 1 TFUE i wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), poprzez to, że nie podjęła ostatecznej decyzji o zamknięciu fragmentu 2c składowiska odpadów Žilina – Považský Chlmec.

## 3. Tytułem ewentualnym: w przedmiocie zastosowania art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów

83. Jeżeli jednak Trybunał uzna niniejszą skargę za dopuszczalną również w zakresie, w jakim Komisja zarzuca w niej naruszenie art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, tytułem uzupełnienia należałoby stwierdzić kolejny brak odnoszący się do wykonania wyroku. Między stronami bezsporne jest bowiem to, że składowisko nie było zamknięte w momencie upływu terminu [do jego wykonania] i nie jest ono zamknięte dziś.

## C. W przedmiocie kar pieniężnych

84. Przy stosowaniu art. 260 ust. 2 TFUE zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie i w zależności zarówno od okoliczności danego przypadku, jak i od stopnia perswazji i odstraszenia, który uzna on za wymagany, określenie kar pieniężnych właściwych dla zapewnienia w najszybszym możliwym czasie wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie i zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii<sup>27</sup>.

85. Propozycje Komisji nie mogą przy tym 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 podejmowanych przez nią działań<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Wyrok z dnia 17 listopada 2011 r., Komisja/Włochy (C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 36).

<sup>28</sup> Wyroki: z dnia 10 stycznia 2008 r., Komisja/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 34); z dnia 7 lipca 2009 r., Komisja/Grecja (C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 112); z dnia 17 listopada 2011 r., Komisja/Włochy (C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 37); a także z dnia 17 października 2013 r., Komisja/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 64).

### 1. W przedmiocie okresowej kary pieniężnej

86. Do podstawowych kryteriów, które należy uwzględnić przy ustalaniu kwoty okresowej kary pieniężnej – aby zapewnić, że kara ta wywarła odpowiedni nacisk, w celu jednolitego i skutecznego stosowania 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, jakie niewykonanie wyroku pociąga z perspektywy interesów prywatnych i interesu publicznego, a także to, jak pilne jest to, żeby dane państwo członkowskie uczyniło zadość ciężącym na nim zobowiązaniom<sup>29</sup>.

87. Co się tyczy, po pierwsze, *wagi naruszenia*, Komisja ocenia ją na podstawie swojej skargi, dotyczącej zarówno braku wydania ostatecznej decyzji dla całego składowiska, jak również braku przyjęcia określonych w art. 13 środków związanych z zamknięciem, na drugi z maksymalnie dwudziestu stopni wagi naruszenia.

88. Zgodnie z moimi powyższymi uwagami skarga jest jednak niedopuszczalna w świetle wymogów określonych w art. 13 i obecnie już bezzasadna w odniesieniu do decyzji dotyczących fragmentów 2a i 2b. Konieczne jest jeszcze tylko wydanie ostatecznej decyzji dla fragmentu 2c, który obejmuje około połowę terenu składowiska.

89. Wszystko to przemawia za znacznie mniejszym stopniem wagi naruszenia niż ten zaproponowany przez Komisję.

90. Niemniej jednak należy mieć na względzie to, że naruszenia przepisów dotyczących składowania odpadów mają z reguły dużą wagę, że wbrew temu, co utrzymują strony, skutki środowiskowe wcale nie muszą mieć charakteru lokalnego i że problem istnieje już względnie długo; należy uwzględnić również fakt, iż dotychczas nie orzeczono wobec Republiki Słowackiej kar z powodu naruszeń przepisów dotyczących składowania odpadów.

91. W szczególności Trybunał orzekł już, że obowiązek unieszkodliwiania odpadów bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz szkodzenia środowisku należy do celów polityki Unii w dziedzinie środowiska, jak wynika to z art. 191 TFUE<sup>30</sup>. Na tej podstawie Trybunał dochodził w poszczególnych sprawach do wniosku, że sporne naruszenia przepisów dotyczących składowania odpadów miały szczególnie dużą wagę.

92. Dotyczy to co do zasady również naruszenia art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów w odniesieniu do konkretnego składowiska. Jak bowiem wyjaśnił Trybunał w pkt 34 wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), przestrzeganie tego przepisu jest podstawą do oceny, czy sporne składowisko spełnia wymogi dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Nie chodzi zatem o formalne naruszenie<sup>31</sup>.

93. Ponadto Republika Słowacka zakończyła użytkowanie składowiska w dniu 7 stycznia 2014 r. Dlatego też brak jest możliwości stworzenia nowych zagrożeń dla ludzkiego zdrowia i środowiska naturalnego, niemniej jednak okoliczność ta uzasadnia wątpliwości co do tego, czy rzeczony składowisko może być w ogóle prowadzone bez większych trudności i jednocześnie zgodnie

29 Wyroki: z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja (C-167/14, niepublikowany, EU:C:2015:684, pkt 54); a także z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 70).

30 Wyroki: z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy (C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 98); a także z dnia 7 września 2016 r., Komisja/Grecja (C-584/14, EU:C:2016:636, pkt 77).

31 Zobacz także wyrok z dnia 25 lutego 2016 r., Komisja/Hiszpania (C-454/14, niepublikowany, EU:C:2016:117, pkt 63).

z dyrektywą w sprawie składowania odpadów. W tym względzie należy się obawiać, że owo prowadzenie już w przeszłości było związane z poważnymi zagrożeniami. Aby wyeliminować te zagrożenia, składowisko musi zostać co najmniej prawidłowo zamknięte. Nie jest to możliwe bez wydania ostatecznej decyzji o zamknięciu.

94. Co się tyczy twierdzeń *obu* stron dotyczących lokalnego charakteru możliwych szkód dla środowiska, należy zauważyć, że sporne składowisko leży nad brzegiem rzeki Wag, która może zostać zanieczyszczona i rozprzestrzenić te zanieczyszczenia w dół jej biegu.

95. Poza tym to naruszenie prawa Unii ma miejsce od dnia 16 lipca 2009 r., w którym to dniu, zgodnie z art. 14 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, najpóźniej powinna być została podjęta decyzja o kontynuacji działalności lub zamknięciu składowiska – a więc od ponad ośmiu lat. I w zasadzie Republika Słowacka miała wystarczająco dużo czasu, aby podjąć taką decyzję, nawet jeśli dla jej podjęcia rzeczywiście konieczne było przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko.

96. Z drugiej strony słusznie Republika Słowacka podnosi, że dotychczas jeszcze nigdy Trybunał nie orzekł wobec niej kary z powodu naruszenia przepisów dotyczących składowania odpadów, mimo że zajmował się już tą dziedziną polityki również w odniesieniu do Republiki Słowackiej<sup>32</sup>.

97. W świetle powyższych rozważań uważam przyjęcie współczynnika wagi naruszenia wynoszącego jedynie 0,5 za odpowiedni.

98. Jeśli chodzi w drugim rzędzie o *czas trwania naruszenia* od ogłoszenia wyroku w sprawie pierwotnego uchybienia traktatowym zobowiązaniom państwa członkowskiego, jest on oceniany według stanu na moment dokonania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia tego uchybienia<sup>33</sup>. W niniejszym przypadku czas trwania naruszenia jest znaczny, gdyż przy nałożeniu kary z końcem kwietnia następnego roku upłynęłoby pięć lat, licząc od dnia ogłoszenia pierwszego wyroku w dniu 25 kwietnia 2013 r., mimo że celem odparcia zarzutów Komisji należało jedynie podjąć ostateczną decyzję o zamknięciu. Dlatego zgodnie z kryteriami Komisji, która przyjmuje za każdy miesiąc współczynnik 0,1, należałoby przyjąć współczynnik czasu trwania wynoszący 6.

99. Zatem, uwzględniając *zdolność finansową* Republiki Słowackiej<sup>34</sup>, wynika z tego, że należałoby przyjąć dzienną karę okresową w wysokości 3345,60 EUR. Trybunał powinien zaokrąglić tę kwotę do 3300 EUR i nałożyć ją jako dzienną karę okresową naliczaną do dnia podjęcia ostatecznej decyzji o zamknięciu fragmentu składowiska 2c.

32 Przykładowo w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2013 r. (C-305/12, EU:C:2013:38, pkt 4) prezes Trybunału stwierdził, że Republika Słowacka wykonała zobowiązania ciężące na niej na mocy 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) dopiero w trakcie postępowania sądowego, to jest z opóźnieniem dwóch lat. Przewodniczący ósmej izby Trybunału doszedł do podobnego wniosku w postanowieniu z dnia 19 maja 2011 r., Komisja/Słowacja (C-253/10, EU:C:2011:325, pkt 4), w odniesieniu do wykonania dyrektywy w sprawie składowania odpadów, gdzie opóźnienie było znacznie większe. Natomiast wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8), został wydany na podstawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i, co za tym idzie, nie zawiera żadnych stwierdzeń w przedmiocie tego, czy w związku z przedmiotowym w tym wyroku składowiskiem odpadów zostało naruszone prawo Unii.

33 Wyroki: z dnia 2 grudnia 2004 r., Komisja/Grecja (C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 57); a także z dnia 7 września 2016 r., Komisja/Grecja (C-584/14, EU:C:2016:636, pkt 80).

34 Według komunikatu Komisji C(2016) 5091 final z dnia 9 sierpnia 2016 r. należy w tym względzie zastosować kwotę podstawową w wysokości 680 EUR, pomnożoną przez współczynnik 1,64. Komisja powołuje się w swojej na komunikat C(2015) 5511 z dnia 5 sierpnia 2015 r., który obowiązywał, zanim zdecydowała się ona na wniesienie skargi w dniu 16 czerwca 2016 r.

## 2. W przedmiocie ryczałtu

100. Trybunał jest uprawniony, w ramach swobody oceny przysługującej mu w rozpatrywanej dziedzinie, do nałożenia w sposób łączny okresowej kary pieniężnej i ryczałtu. Kara ryczałtowa nakładana jest w głównej mierze w oparciu o ocenę skutków, jakie ma uchybienie zobowiązaniom przez dane państwo członkowskie dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie to trwało jeszcze przez długi czas po wydaniu stwierdzającego je wyroku. Zasądzana kara powinna być każdorazowo wypadkową 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 zakresie wspomniane postanowienie przyznaje Trybunałowi znaczną swobodę oceny w odniesieniu do decyzji o nałożeniu bądź rezygnacji z nałożenia takiej kary<sup>35</sup>.

101. Jeżeli chodzi o ryczałt, Komisja proponuje ustalenie go na podstawie dziennej kwoty 230 EUR, tego samego współczynnika „n” dla zdolności finansowej wynoszącego 1,64, tego samego współczynnika wagi naruszenia (wynoszącego w tym przypadku 0,5) pomnożonego przez liczbę dni od [ogłoszenia] wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), do [ogłoszenia] wyroku w niniejszej sprawie. Stawka dzienna kwoty kary ryczałtowej, którą należałoby wymierzyć, wynosi stosownie do tego 188,60 EUR.

102. Zakładając, że ten ostatni wyrok zostałby wydany równo po pięciu latach, w dniu 25 kwietnia 2018 r., kwota ryczałtu wyniosłaby 344 195 EUR.

103. Wymierzając karę ryczałtową, należy jednak uwzględnić, że ostateczna decyzja o zamknięciu fragmentów 2a i 2c została wydana dopiero w 2016 r.<sup>36</sup>. Do tego momentu naruszeniu należało bowiem przypisywać w przybliżeniu dwukrotną wagę, ponieważ wymagana ostateczna decyzja jeszcze nie została podjęta w odniesieniu do żadnej części składowiska. Dlatego też w odniesieniu do 1575 dni należy jeszcze dodać kwotę wyjściową 188,60 EUR. Z tego wynika kolejna kwota, wynosząca 297 045 EUR.

104. Z powyższych obliczeń wynika w zaokrągleniu kara ryczałtowa w wysokości 600 000 EUR. Kwota ta jest wprawdzie mniejsza niż minimalny ryczałt w wysokości 939 000 EUR, który Komisja przewiduje dla Republiki Słowackiej, niemniej jednak mimo to uważam ją za odpowiednią. W szczególności nie chodzi o jedynie symboliczną karę, której nałożenia Komisja chciałaby zapobiec poprzez ustalenie minimalnej kwoty<sup>37</sup>.

## 3. Tytułem ewentualnym: naruszenie art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów

105. Jeżeli Trybunał przyjmie, że przedmiotem niniejszego postępowania jest również naruszenie art. 13 dyrektywy w sprawie składowania odpadów, wówczas powinien przemnożyć kwotę okresowej kary pieniężnej przez cztery, zaś kary ryczałtowej – przez trzy. Ta propozycja wynika z uwzględnienia tego, że wydanie ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 14 lit. b), jest wprawdzie warunkiem zamknięcia, jednak znacznie większe znaczenie praktyczne mają inne, określone w art. 13, środki związane z zamknięciem.

35 Wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja (C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 71–73).

36 Zobacz wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja (C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 78).

37 Komunikat z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie „Stosowania art. 228 traktatu WE” [SEC(2005) 1658], pkt 20.



## V. W przedmiocie kosztów

106. Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty.

107. Wprawdzie Trybunał nie uważa, że odejście od żądanych przez Komisję kwot okresowej kary pieniężnej i ryczałtu oznacza, że żądania Komisji zostały uwzględnione częściowo<sup>38</sup>, niemniej jednak skarga Komisji w niniejszej sprawie jest ponadto częściowo niedopuszczalna i częściowo bezzasadna.

108. W konsekwencji należy stwierdzić, że żądania Komisji i Republiki Słowackiej zostały uwzględnione częściowo. Należy więc obciążyć je ich własnymi kosztami.

## VI. Wnioski

109. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł następująco:

- 1) Republika Słowacka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 260 ust. 1 TFUE oraz wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), nie podejmując do dnia 21 stycznia 2014 r. ostatecznej decyzji o zamknięciu składowiska odpadów Žilina – Považský Chlmec.
- 2) Na wypadek niepodjęcia przez Republikę Słowacką w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku wydanej na podstawie art. 14 lit. b) dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów ostatecznej decyzji dotyczącej fragmentu 2c składowiska odpadów Žilina – Považský Chlmec koniecznej do wykonania wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 r., Komisja/Słowacja (C-331/11, niepublikowanego, EU:C:2013:271), zasądza się od Republiki Słowackiej zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 3300 EUR za każdy dzień opóźnienia w podjęciu tej decyzji, począwszy od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia wydania decyzji.
- 3) Zasądza się od Republiki Słowackiej zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej kary ryczałtowej w wysokości 600 000 EUR.
- 4) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 5) Komisja Europejska i Republika Słowacka pokrywają własne koszty.

<sup>38</sup> Zobacz w szczególności wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 43, 44, 62, 63, 102); a także moja opinia w tej sprawie (EU:C:2016:119, pkt 92 oraz przywołane tam orzecznictwo).