

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

4 юли 2000 година*

“Неизпълнение от една държава-членка на своите задължения - Решение на Съда за установяване на неизпълнение - Неизпълнение - Член 171 от Договора за ЕО (понастоящем член 228 ЕО) – Парични санкции– Принудителна парична мярка - Отпадъци - Директиви 75/442/ЕИО и 78/319/ЕИО”

По дело C-387/97

Комисия на Европейските общности, за която се явява адв. М. Condou-Durande, член на правната служба, в качеството на представител, със служебен адрес в Люксембург в офиса на С. Gómez de la Cruz, член на същата служба, Център Wagner, Kirchberg,

ищец,

подпомагана от

Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-н J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, в качеството на представител, със служебен адрес в посолството на Обединеното кралство, 14 Boulevard Roosevelt,

встъпила страна,

срещу

Гръцката република, за която се явява от г-жа А. Samoni-Rantou, правен съветник в специалния отдел по правни въпроси на Общността в Министерството на външните работи и г-жа Е.-М. Mamouna, правен сътрудник в същата служба, и г-н G. Karipsiadis, съветник специалист в същия отдел, в качеството на представители, със служебен адрес в Люксембург в посолството на Гърция, 117, Val Sainte-Croix,

ответник,

с предмет установяване, че, като не е предприела необходимите мерки, за да изпълни Решението на Съда от 7 април 1992 г. по дело C-45/91, Комисията/ Гърция, Recueil, стр. I-2509 и, по-специално, все още не е изготвила или изпълнила планове и програмите, необходими за изхвърлянето на отпадъци и на токсични и опасни отпадъци от засегнатата област, без да се застрашава човешкото здраве и да се уврежда околната среда, Гръцката република не е изпълнила своите задължения в съответствие с член 171 от Договора за ЕО (понастоящем член 228 ЕО), и за разпореждане, с което се изисква от Гръцката република да плати на Комисията по сметката собствени ресурси на ЕО, принудителна парична мярка от 24 600 ECU за всеки ден просрочие при прилагане на мерките, необходими за

* Език на производството: гръцки.

изпълнение на Решението по дело C-45/91, считано от съобщаването на настоящото решение,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н D. A. O. Edward, г-н L. Sevón, г-н R. Schintgen (председатели на състав), г-н P. J. G. Картеун, г-н C. Gulmann, г-н J.-P. Puissechet, г-н G. Hirsch, г-н P. Jann, г-н H. Ragnemalm (докладчик), г-н M. Wathelet и г-н V. Skouris, съдии,

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,

секретар: г-жа L. Hewlett, администратор,

като взе предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на страните в съдебното заседание от 29 юни 1999 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат по време на съдебното заседание от 28 септември 1999 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, депозирана в секретариата на Съда на 14 ноември 1997 г., Комисията на Европейските общности предявява, на основание член 171 от Договора за ЕО (понастоящем член 228 ЕО), дело за установяване, че, като не е предприела необходимите мерки, за да изпълни Решението на Съда от 7 април 1992 г. по дело C-45/91, Комисия/Гърция, Rescueil, стр. I-2509 и, по-специално, като все още не е изготвила или изпълнила планове, необходими за изхвърлянето на отпадъци и токсични и опасни отпадъци от засегнатата област, без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда, Гръцката република не е изпълнила своите задължения по силата на член 171 от Договора за ЕО (понастоящем член 228 ЕО), и за осъждане на същата да заплати на Комисията, по сметката собствени ресурси на ЕО, една принудителна парична мярка от 24 600 ECU за всеки ден просрочие при прилагане на мерките, необходими, за изпълнение на Решението по дело C-45/91, считано от съобщението за настоящото решение,

Законодателство на Общността

2. Във версията, която е в сила при изтичането на двумесечния период, установен в мотивираното мнение, завършило с установяването на неизпълнение на задължения по дело Комисия/Гърция, цитирано по-горе,, Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 г. относно отпадъците (ОВ 1975 г., L 194, стр. 39) и Директива 78/319/ЕИО на Съвета

от 20 март 1978 година относно токсичните и опасни отпадъци (ОВ L 84, стр. 43) предвиждат хармонизирането на националните закони относно изхвърлянето на някои отпадъци. Както е видно, съответно, от третото съображение в преамбюла на Директива 75/442 и от четвъртото съображение в преамбюла на Директива 78/319, тези директиви са предназначени, по-специално, да защитят човешкото здраве и да предпазят околната среда от вредните последици, причинени от събирането, превоза, третирането, съхраняването и изхвърлянето на такива отпадъци.

3. За да гарантират постигането на тази цел, Директиви 75/442 и 78/319 изискват от държавите-членки да приемат определени разпоредби и да предприемат определени други мерки.

4. Преди всичко, в съответствие с член 4 от Директива 75/442 държавите-членки са били длъжни да предприемат мерките, необходими за гарантирането на това, че отпадъците се изхвърлят без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда, и по-специално без опасност за водите, въздуха, почвата, растенията или животните видове, без причиняването на безпокойство чрез шумове или миризми и без неблагоприятно да се засяга околната среда или местата с особено значение.

5. Член 5, параграф 1 от Директива 78/319 предвижда, че държавите-членки трябва да предприемат необходимите мерки, за да гарантират изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци, без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда, и по-специално без опасност за водите, въздуха, почвата, растенията или животните, без причиняването на безпокойство чрез шумове или миризми и без неблагоприятно да се засяга околната среда или местата с особено значение. В съответствие с член 5, параграф 2 от тази директива, държавите-членки, по-специално, трябва да предприемат необходимите мерки за забрана за изоставяне и неконтролно изхвърляне, натрупване или превозване на токсични и опасни отпадъци, както и тяхното изпращане в инсталации, съоръжения или други предприятия, различни от указаните в член 9, параграф 1 от директивата.

6. Член 5 от Директива 75/442 изисква от държавите-членки да създадат или посочат компетентният орган или органи, които да отговарят, в определена зона, за планирането, организацията, разрешаването и надзора на операциите по изхвърлянето на отпадъците.

7. В съответствие с член 6, параграф 1 от Директива 75/442, от компетентния посочен орган или органи се изисква да изготви възможно най-бързо един или няколко плана относно, по-специално, вида и количеството отпадъци, които трябва да се изхвърлят, общи технически изисквания, подходящи депа за отпадъци и разпоредби за определени видове отпадъци. Член 6, параграф 2 от посочената директива предвижда, че планът или плановете могат, например, да обхванат физически или юридически лица, оправомощени да извършат изхвърлянето на отпадъци, очакваните разноски по операциите по изхвърлянето, и подходящи мерки за насърчаване на рационализирането на събирането, сортирането и обработката на отпадъци.

8. В съответствие с член 6 от Директива 78/319, държавите-членки са били длъжни назначат или учредят компетентния орган или органи, които да отговарят, в определена

област, за планирането, организацията, разрешаването и надзора на операциите по изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци.

9. Член 12, параграф 1, алинея 1 от Директива 78/319 разпорежда, че компетентните органи трябва да изготвят и осъвременяват плановете за изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци. Тези планове трябва да обхващат по-специално вида и количеството на отпадъците, които трябва да се изхвърлят, начините за изхвърлянето, и при необходимост, специализираните центрове за обработка и подходящи депа за отпадъци.

10. В съответствие с член 145 от Акта относно условията за присъединяването на Гръцката република и измененията в Договорите (ОВ L 291, стр. 17, по-нататък Акта за присъединяване), Гръцката република трябва до 1 януари 1981 г. приложи мерките, необходими за изпълнението на Директиви 75/442 и 78/319.

Решението по делото Комисия/Гърция

11. В своето решение по дело Комисия/Гърция, Съдът констатира, че Гръцката република не е изпълнила своите задължения в съответствие с членове 4 и 6 от Директива 75/442 и членове 5 и 12 от Директива 78/319.

12. В съответствие с това решение, Комисията, след като е научила за проблемите, поставени от изхвърлянето на отпадъци в област Chania на Крит (Гърция), иска от правителството на Гърция да изясни положението. По-специално, тя иска информация относно наличието на обществено сметище при устието на река Kouropitos.

13. Гръцкото правителство отговаря, че то възнамерява да прекрати функционирането на това сметище и да създаде нови депа за отпадъци. Обаче, то заявява, че, докато изчаква приключването на необходимата работа по инфраструктурата за тези нови депа за отпадъци, ще продължи изхвърлянето на отпадъците от област Chania на сметището в Kouropitos до м. август 1988 г.

14. Комисията смята този отговор за неудовлетворителен и изпраща на Гръцката република писмо с официално предупреждение. В това писмо тя заявява, че, според нея, Гръцката република, в противоречие с член 4 от Директива 75/442 и член 5 от Директива 78/319, не е предприела никакви мерки, за да бъдат изхвърляне на въпросните отпадъци, без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда. Тя също така заявява, че Гръцката република все още не е изготвила нито плана за изхвърлянето на отпадъците, както се изисква по член 6 от Директива 75/442, нито плана за изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци, както предвижда член 12 от Директива 78/319. Тя също така не е предприела никакви мерки относно изхвърлянето на отпадъци, които налага член 7 от Директива 75/442. Комисията заключава, че Гръцката република не е изпълнила своите задължения в съответствие с членове 4, 5, 6, 7 и 13 от Директива 75/442 и членове 5, 6, 12 и 21 от Директива 78/319.

15. В своя отговор на това писмо, гръцките власти се позовават на противопоставянето от страна на населението на Chania на плана за създаването на нови депа за отпадъци и

заявява, че властите в Chania следователно предвиждат, в средносрочен план, създаването на депа за отпадъци в по-малки градове и, в дългосрочен план, изгарянето и рециклирането на отпадъците.

16. На 5 март 1990 г. Комисията издава мотивирано становище, което нотифицира на Гръцката република. В него мотивираното становище Комисията счита, че гръцките власти не са изпълнили задълженията си, произтичащи от Договора, тъй като те все още са били на етапа на подготовка на необходимите мерки за прилагането на Директиви 75/442 и 78/319 в областта Chania.

17. В делото за установяване на неизпълнение на задължение, което тя завежда срещу Гръцката република, Комисията твърди, че гръцките власти не са предприели никакви мерки, за да бъдат изхвърлени отпадъците от областта Chania, без с това да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда. Тя добавя, че компетентните органи не са предприели никакви мерки, за да изпълнят един подходящ план, което би довело до правилно управление на отпадъците в тази област в съответствие с график. Тя отправя същите критики по отношение на токсичните и опасни отпадъци от областта, по отношение на която гръцките власти по подобен начин не са предприели никакви подходящи мерки или не са предвидили план за тяхното изхвърляне.

18. В отговор, Гръцката република заявява, че са били предприети няколко изследвания между 1989 г. и 1991 г. относно управлението и рециклирането на отпадъци от област Chania. Обаче, изпълнението на планираната програма е било спряно поради противопоставянето на местното население.

19. В параграф 21 от своето Решение по дело C-45/91, Съдът заявява, че, съобразно с член 145 от Акта за присъединяване, Директиви 75/442 и 78/319 следва да са бъдат въведени в Гърция най-късно до 1 януари 1981 г. Той също така изтъква, че в съответствие с установената съдебна практика, една държава-членка не може да се позовава на вътрешни обстоятелства, такива като трудности по отношение а въвеждането, които възникват на етап, когато мярка на Общността се привежда в действие, за да бъде оправдано неизпълнение на задължения и срокове, предвидени от правото на Общността.

20. Следователно, Съдът се произнася:

Като не е предприело мерките, необходими, за да се гарантира на изхвърлянето на отпадъци и токсични и опасни отпадъци в областта Chania без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда, и като не е изготвило за тази област планове за изхвърлянето на отпадъци и на токсични и опасни отпадъци, Гръцката република не е изпълнила своите задължения в съответствие с членове 4 и 6 от Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците и членове 5 и 12 от Директива 78/319/ЕИО на Съвета от 20 март 1978 година относно токсичните и опасни отпадъци.

Досъдебно производство

21. На Комисията не са нотифицирани никакви мерки относно изпълнение на Решението по дело С-45/91, поради което тя повтаря в писмо от 11 октомври 1993 г. до гръцките власти, че Съдът е осъдил Гръцката република в това решение, като посочва, че не са Ж били съобщени никакви мерки относно изпълнението на решението.

22. С писмо от 24 август 1994 г. гръцкото правителство информира Комисията, че компетентният орган за управление на отпадъците на местно ниво е получил предварително одобрение за две депа за отпадъци в Korinadi и Vardia. Изследванията за оценката на въздействието на тези депа за отпадъци върху околната среда са в процес на изготвяне, в съответствие с националното законодателство за транспонирането на Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40), и следва да бъдат приключени преди края на 1994 г. Като следва тази процедура, компетентният орган може да изготви последното изследване относно изграждането, оперирането, надзора и възстановяването на тази от двете депа за отпадъци, която изглежда по-подходяща.

23. След като не получава допълнителна информация от гръцкото правителство, Комисията решава да започне производството в съответствие с член 171, параграф 2 от Договора. На 21 септември 1995 г. тя изисква от гръцкото правителство да представи в двумесечен срок своите съображения относно своето неизпълнение на Решението по дело С-45/91.

24. С писмо от 14 декември 1995 г. гръцкото правителство информира Комисията, че съветът на префектура Chania е избрал депо за отпадъци, и че, следователно ще бъде изпълнена програмата за изхвърлянето на отпадъци.

25. Комисията смята, че този отговор ясно показва, че, четири години след Решението по дело С-45/91, гръцките власти все още не са предприели необходимите мерки за изпълнение на решението, че приемането на тези мерки все още е на едно предварително равнище, и че плановете за изхвърлянето на отпадъците все още не могат да бъдат изпълнени. По този начин, според Комисията, отпадъците все още се депонират на сметището в Kousoipitos, като се застрашава общественото здраве и се уврежда околната среда.

26. С мотивирано становище от 6 август 1996 г., Комисията установява, че, като не е предприела необходимите мерки, за да изпълни Решението по дело С-45/91 и, по-специално, като все още не е изготвила или изпълнила плановете, необходими за изхвърлянето на отпадъци и токсични и опасни отпадъци от засегнатата област без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда, Гръцката република не е изпълнила своите задължения в съответствие с Договора.

27. Комисията изисква Гръцката република, в съответствие с член 171, параграф 2 от Договора, да предприеме необходимите мерки, за да изпълни мотивираното съображение в двумесечен срок от неговата нотификация. В допълнение, Комисията привлича вниманието на гръцките власти върху факта, че е възможно налагането на периодична принудителна парична мярка, поради неизпълнение от страна на Гръцката република на

Решението по дело С-45/91, като заявява, че тя ще определи сумата на принудителната парична мярка, което ще бъде поискана в съдебно производство съобразно с член 171, параграф 2 от Договора с оглед получаването на обстоятелства при завеждането на своето дело.

28. В своя отговор от 11 ноември 1996 г., гръцките власти се позовават на един национален план за управлението на отпадъци, който е гарантиран и изпълнен на ниво префектура и на регионално ниво, за който са налице и отделени необходимите средства. Относно регионалния план за управление на отпадъци в префектура Chania, гръцките власти заявяват, че той се изразява в изпълнението на интегрирана програма за управление, която включва:

- сортиране на отпадъците при източника;
- изграждане и управление на завод за механично рециклиране;
- предоставяне и управление на депо за отпадъци; и
- програма за реорганизиране и възстановяване на областта поради неконтролираното изхвърляне на отпадъци на сметището в Kouropitos.

29. По отношение на отпадъците, депонирани на сметището в Kouropitos, гръцките власти посочват, че те са предприели конкретни действия и мерки за намеса, по отношение на местните проблеми, за да се разреши окончателно въпросът за тази площадка, за която те изготвят отделни програми за управление.

30. Относно управлението на токсични и опасни отпадъци, особено болнични отпадъци, гръцките власти заявяват, че те изпълняват поредица от действия и мерки за намеса относно финансирането на изследвания и дейности за управлението на отпадъци и, по-специално, че властите на префектура Chania са предприели стъпките, необходими за изграждането на завод за механично рециклиране и на депо за отпадъци. Според компетентните органи, изпълнението на тази програма би разрешило проблема на река Kouropitos и разрешило проблема с управлението на отпадъци в област Chania.

31. С писмо от 28 август 1997 г. гръцките власти предоставят допълнителна информация относно напредъка при процедурата за управлението на отпадъци в префектура Chania. Те посочват по-специално, че предварителното одобрение е било предоставено за избраното местоположение на депото за отпадъци, и че е завършило изследването относно въздействието върху околната среда на завода за рециклиране и компостиране на отпадъци, както и първият етап от една международна ограничена тържна процедура.

32. Комисията смята, че тези отговори не са задоволителни, и че мерките за изпълнение на Решението по дело С-45/91 все още не са били изпълнени и следователно решава да предяви настоящия иск.

Заклучения на страните

33. Комисията твърди, че Съдът трябва да постанови, че Гръцката република не е изпълнила своите задължения в съответствие с член 171 от Договора, да Ж наложи принудителна парична мярка от 24 600 EUR за всеки ден просрочие при изпълнението на мерките, необходими за привеждане в действие Решението по дело C-45/91 и да я осъди да заплати съдебните разноски.

34. С определение на председателя на Съда от 29 септември 1998 г., се дава разрешение на Обединеното кралство да встъпи в подкрепа на исканото от Комисията съдебно заключение. Обаче, то не представя писмени становища.

35. Гръцкото правителство твърди, че Съдът трябва да постанови недопустимостта на иска или да го отхвърли като неоснователен и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски. Като алтернатива, то твърди, че Съдът трябва да определи принудителната парична мярка на основата на коефициенти за сериозност и продължителност, които са по-благоприятни за Гръцката република, отколкото тези, приложени от страна на Комисията, като се вземе предвид високата степен на изпълнение на Решението по дело C-45/91, постигната от Гръцката република.

Допустимост

36. Като се позовава на Решенията по дело 14/81, Alpha Steel/ Комисия, Recueil, стр. 749, точка 28, и по дело C-331/88, Fedesa, Recueil, стр. I-4023, точка 42, на заключението на генерален адвокат Fennelly по дело Комисия/Франция (Решение от 7 март 1996 г. C-334/94, Recueil, стр. I-1307) и на определена правна литература, гръцкото правителство твърди, че искът е недопустим на основание на това, че член 171, параграф 2 от Договора, който следва от Договора за Европейския съюз, влиза в сила на 1 ноември 1993 г., след като е започнало производството във връзка с нарушението, което се на член 171 от Договора поради неизпълнение на Решението по дело C-45/91.

37. В действителност член 171, параграф 2 от Договора предвижда налагането на много санкции спрямо държавите-членки и представлява следователно една по-строга и задължителна разпоредба, която по-принцип не може да се приложи с обратна сила.

38. Гръцкото правителство заявява, че производството във връзка с нарушението за неизпълнение на Решението по дело C-45/91 започва на 11 октомври 1993 г., когато Комисията, след като не е получила никаква информация във връзка с изпълнението на това решение, пише на гръцките органи, като им припомня, че Съдът е постановил срещу Гръцката република и им указва срок, в който да съобщят относно предприетите мерки за изпълнение на постановлението на Съда.

39. Гръцкото правителство твърди, че, независимо от това, че се отнася за в бъдеще, а не за минал момент, и не се прилага с обратна сила, глобата съдържа елементи на обратна действие. Производството в съответствие с член 171, параграф 2 от Договора по същество взема предвид минало и глобата се изчислява на основата на фактори и критерии, отнасящи се до актове, извършени в миналото. Комисията иска да санкционира минало

поведение като преследва същевременно по-дългосрочната цел, за се избегне бъдещ „рецидив” от „недисциплинираната” държава-членка.

40. Комисията твърди, че член 171, параграф 2 от Договора не се прилага с обратна сила. Настоящото дело може да се разграничи от делото Комисия/Франция, цитирано по-горе, тъй като тук всички етапи на производството във връзка с нарушението са настъпили след влизането в сила на Договора за Европейския съюз.

41. Също така, санкциите не се прилагат с обратна сила. Принудителната парична мярка, предложена от Комисията, не може да се приеме като съставляваща наказателна санкция, тъй като тя се налага, за да окаже въздействие относно бъдещо поведение.

42. По този въпрос достатъчно е да се отбележи, първо, че всички етапи от досъдебното производство, включително писмото за официално предупреждение от 21 септември 1995 г., се извършват след влизането в сила на Договора за Европейския съюз. Писмото от 11 октомври 1993 г., на което се позовава гръцкото правителство, не съставлява част от това производство. Второ, изтъкнатото от гръцкото правителство на Гърция твърдение относно значението, при определянето на принудителната парична мярка, на факторите и критериите, които се отнасят до миналото, не може да се разграничи от разглеждането на съществуването на делото, по-специално относно предмета на принудителните парични мерки в съответствие с член 171, параграф 2 от Договора.

43. Следователно, искът за недопустимост, предявен от гръцкото правителство, трябва да се отхвърли.

По същество

44. Като предварителен въпрос трябва да се разгледа това, дали задълженията, които Гръцката република е поела в съответствие с членове 4 и 6 от Директива 75/442 и членове 5 и 12 от Директива 78/319 продължават да са в сила на настоящия етап на правото на Общността.

45. Директива 75/442 е съществено изменена от Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 г. (ОВ L 78, стр. 32). От действието на член 1 от Директива 91/156 следва, че членове 1 - 12 от Директива 75/442 се заменят от членове 1 - 18 и се добавят три приложения.

46. Директива 78/319 се отменя, считано от 12 декември 1993 г. и се заменя с Директива 91/689/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. относно опасните отпадъци (ОВ L 377, стр. 20). Директива 94/31/ЕО на Съвета от 27 юни 1994 г. за изменение на Директива 91/689 (ОВ L 168, стр. 28) отлага отмяната на Директива 78/319 до 27 юни 1995 г.

47. Сравнителното разглеждане на упоменатите по-горе разпоредби показва, че изменената директива подсилва определени разпоредби на Директива 75/442 (дело С-365/97, Комисия/Италия, Recueil, стр. I-7773, точка 37). По този начин, задълженията, наложени спрямо държавите-членки от член 4 от Директива 75/442, остават приложими по

силата на член 4, алинея 1 на изменената директива (Комисия/ Италия, точка 61). Задължението, предвидено от член 6 от Директива 75/442, да се изготвят планове за изхвърлянето на отпадъци сега съответства на задължението в съответствие с член 7 от изменената директива да се изготвят планове за управление на отпадъците.

48. Подобно, задълженията, наложени спрямо държавите-членки от член 5 на Директива 78/319 се запазват по силата на член 4 от изменената Директива 75/442, както е изменена. Първо, задължението в съответствие с член 5, параграф 1 от Директива 78/319 за изхвърляне на токсични и опасни отпадъци, без да се застрашава човешкото здраве или да се уврежда околната среда, сега се съдържа в член 4, алинея 1 от изменената Директива 75/442, като тази директива се прилага относно опасните отпадъци по член 1, параграф 2 от Директива 91/689.

49. Второ, член 5, параграф 2 от Директива 78/319 налага конкретно задължение спрямо държавите-членки да предприемат необходимите мерки за забрана на изоставянето и безконтролното изхвърляне, натрупване или превозване на токсични и опасни отпадъци, както и прехвърлянето им в депа за отпадъци или други предприятия, различни от указаните в член 9, параграф 1 от директивата. Това задължение сега се съдържа в член 4, алинея 2 от изменената Директива 75/442.

50. Относно задължението, предвидено в член 12 от Директива 78/319 да изготви и да осъвременява планове за изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци, това задължение съответства на задължението да се изготвят планове за управлението на опасните отпадъци, наложено от член 6, параграф 1 от Директива 91/689.

51. От посоченото по-горе следва, че задълженията, поети от Гръцката република в съответствие с членове 4 и 6 от Директива 75/442 и членове 5 и 12 от Директива 78/319, продължават да са в сила на настоящия етап на правото на Общността.

Обхват на задълженията, за които е установено, че не са били изпълнени в Решението по дело С-45/91

52. Комисията твърди, че Гръцката република щеше да изпълни своето задължение в съответствие с член 171 от Договора да се съобрази с Решението по дело С-45/91 ако тя беше изготвила и изпълнила плановете, предвидени от член 6 от Директива 75/442 и член 12 от Директива 78/319. Съгласно нейните твърдения, задълженията, които произтичат от членове 4 и 6 от Директива 75/442 и членове 5 и 12 от Директива 78/319 са изпълнени, само ако предписаните от тези директиви планове са приети и на практика изпълнени.

53. Тя заявява, че е ясно от информацията, представена от гръцкото правителство, че планът за изхвърлянето на отпадъци, който се изисква съгласно член 6 от Директива 75/442 и планът за изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци, който се изисква съгласно член 12 от Директива 78/319 все още са на един предварителен етап, и че река Koufouritos продължава да служи като площадка за безконтролното изхвърляне на отпадъци от област Chania.

54. Правителството на Гърция изтъква, че държава-членка много добре би могла да изготви и съобщи на Комисията плановете, предписани от член 6 от Директива 75/442 и член 12 от Директива 78/319, без, обаче, да е предприела необходимите мерки, изискуеми от член 4 от Директива 75/442 и член 5 от Директива 78/319. Обратно, една държава-членка би могла да предприеме необходимите мерки, изискуеми от член 4 от Директива 75/442 и член 5 от Директива 78/319, без да е изготвила и съобщила плановете, предписани от член 6 от Директива 75/442 и член 12 от Директива 78/319, в който случай неизпълнението на задължения ще се отнася единствено до последните упоменати разпоредби.

55. Трябва да се отбележи, че, независимо че член 4 от Директива 75/442 указва конкретното съдържание на мерките, които трябва да се предприемат, за да се гарантира, че отпадъците се изхвърлят без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда, при все това държавите-членки са обвързани относно целта, която трябва да бъде постигната, при което им се оставя марж на преценка/усмотрение при преценката на нуждата от такива мерки (дело Комисия/ Италия, цитирано по-горе, точка 67).

56. По този начин Съдът поддържа, че съществено влошаване в околната среда за един дълъг период, когато не е било предприето никакво действие от компетентните органи, по принцип е показателно, че засегнатата държава-членка е превишила предоставената Ж от тази разпоредба преценка/усмотрение (дело Комисия/Италия, точка 68).

57. Същият анализ може да се направи що се отнася до член 5 от Директива 78/319.

58. В допълнение/освен това, задълженията, произтичащи от член 4 от Директива 75/442 и член 5 от Директива 78/319, не зависят от по-конкретните задължения, които се съдържат в членове 5 - 11 от Директива 75/442 относно планирането, организирането и надзора над операциите по изхвърлянето на отпадъци и член 12 от Директива 78/319 относно изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци. Същото е вярно относно съответстващите задължения в съответствие с Директива 75/442, изменена, и Директива 91/689.

59. Следователно, за да определи дали Гръцката република е удовлетворила задължението да изпълни Решението по дело Комисия/Гърция, цитирано по-горе, трябва да се установи последователно дали всяко от задълженията, установени от упоменатото решение, че не са изпълнени, от тогава, доколкото тези задължения са взаимно независими, е било изпълнено.

Относно изпълнението на задълженията, произтичащи от член 171, параграф 1 от Договора

60. Гръцкото правителство твърди в своя защита, че обемът на отпадъците, който продължава да се изхвърля в дефилето на Kouçouçitòs съществено е намалял, тъй като част от отпадъците са депозирани в подходящи депа за отпадъци, разположени в четири под-префектури на префектура Chania (Sfakia, Kalives, Selino и Kissamo) и е създадена система за сортиране и рециклиране на хартия.

61. Токсичните и опасните отпадъци от американската военна база в Souda не са били депонирани в дефилето на Kougoouritos от 1996 г., а са поверени на частни предприятия, които го превозват в чужбина, за да бъде третиран. Подобен е случаят с болничните отпадъци, които се товарят на специално превозно средство и се съхраняват в студена камера, докато бъдат изгорени. Относно утайките от въглеродороди, гръцкото правителство твърди, че не се съхраняват на подходящо място, докато бъдат изпратени в чужбина. Използваните минерални масла се предават на префекторските органи на Chania за превозване до един завод за преработване, докато танкери повече не депонират съдържанието на септичните цистерни в Kougoouritos тъй като е изграден завод за биологично третиране на отпадни води в областта Chania.

62. Следва да се припомни, че настоящото производство произтича от оплакване, получено от Комисията на 22 септември 1987 г., с което се привлича вниманието ЖВ върху безконтролното изхвърляне на отпадъци в устието на река Kougoouritos, на полуостров Akrotiri от повечето от общините в префектура Chania. Отпадъците обхващат боکلук от военните бази в областта, болниците и клиниките, и отпадъци от фабриките за производство на сол, птицевъдни ферми, кланици и всички промишлени места в областта.

63. В изследване, представено на Съда от гръцкото правителство, озаглавено „Въздействие върху околната среда на безконтролното изгаряне на твърди отпадъци в дефилето на Kougoouritos, Крит, извършено през м. юни 1996 г. от Лабораторията по организация и управление на околната среда на техническия университет на Крит, при сътрудничество с Института по екологична химия, Мюнхен, се заявява:

„... Твърдите отпадъци се изхвърлят в дефилето на Kougoouritos, разположено на около 30 km източно от Chania, на полуостров Akrotiri. Отпадъците се изхвърлят в дефилето от върха на разстояние от 200 m от морето без никаква друга грижа. Отпадъците са безконтролно изгаряни в продължение на поне 10 години, при което изгарянето се е поддържало поради високите равнища на органична материя. Неправилното изхвърляне на отпадъци заедно с безконтролното изгаряне на твърдите отпадъци води до опасна за околната среда ситуация, при която инфилтрацията прониква в (морето), и продуктите от процеса на изгарянето се прехвърлят, както в почвата, така и в морето.”

64. Относно до, първо, изпълнението на задължението, наложено от член 4 от Директива 75/442 за изхвърлянето на отпадъци без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда, правителството на Гърция не оспорва, че твърдите отпадъци, по-специално битовите отпадъци, все още се изхвърлят в река Kougoouritos.

65. Ясно е от писмата от префектура Chania до министерство на околната среда от 7 май и 18 август 1998 г., оповестени от правителството на Гърция, че повечето от отпадъците все още в крайна сметка се озовават, по същия безконтролен и незаконен начин, в дефилето на Kougoouritos, което понастоящем получава всички битови отпадъци от градската част на Chania.

66. Гръцкото правителство признава в своя отговор като ответник, че във всеки случай, единствено окончателното разрешение на проблема, с други думи преустановяването на

дейностите при река Kouroupitos и въвеждането на модерна, законна и ефективна система, може да се приеме като напълно задоволително.

67. Освен това, от параграф 10 от Решението по дело C-45/91 е видно, че правителството на Гърция заявява на 15 март 1988 година в отговор на Комисията, че то възнамерява да прекрати експлоатацията на това сметище след м. август 1988 г. е да създаде нови депа за отпадъци.

68. Следва да се констатира, че това все още не е било сторено.

69. Вярно е, че, според гръцкото правителство, компетентните органи, които са планирали създаването и пускането в действие на механичен завод за рециклиране и компостиране и депо за отпадъци в Strongilo Kefali в община Khordakios, са се сблъскали с опозиция от страна на членовете на засегнатата общественост, под формата на жалби и искове, заведени пред компетентните административни и съдебни органи за оспорване на административните решения относно местоположението на двете инсталации.

70. Обаче, както вече беше изтъкнато в точка 21 от Решението по дело C-45/91, установена съдебна практика е, че една държава-членка не може да се позовава на вътрешни обстоятелства, такива като трудности при изпълнението, които произтичат на етапа, когато една мярка на Общността е поставена в действие, за да оправдае неспазване на задължения и срокове, предвидени от правото на Общността.

71. Следователно трябва да се поддържа, че Гръцката република не е изпълнила Решението по дело C-45/91 доколкото тя продължава да не изпълнява своите задължения в съответствие с член 4 от Директива 75/442 относно приемането на мерките, необходими, за да се гарантира, че отпадъците се изхвърлят в областта Chania, без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда.

72. Второ, относно изпълнението на задължението, наложено от член 5 от Директива 78/319, да се изхвърлят токсични и опасни отпадъци, без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда, твърдението на гръцкото правителство, че токсични и опасни отпадъци не са изхвърляни в река Kouroupitos от 1996 г., се потвърждава при разглеждане на досието. Нейното твърдение се оспорва само частично от Комисията, която признава, че количествата токсични и опасни отпадъци са намалени.

73. Комисията трябва при такива обстоятелства да предостави на Съда, в хода на производството, информацията, необходима, за да определи степента, в която дадена държава-членка е изпълнила решение, с което се постановява, че тя е нарушила своите задължения.

74. Тъй като не е налична такава информация, не е било доказано, че Гръцката република не е успяла напълно да изпълни задължението да се изхвърлят токсични и опасни отпадъци от областта Chania в съответствие с член 5 от Директива 78/319.

75. Трето, относно изпълнението на задълженията да се изготвят планове за изхвърлянето на отпадъци и да се изготвят и осъвременяват планове за изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци, наложени съответно от член 6 от Директива 75/442 и член 12 от Директива 78/319, установена съдебна практика е, че непълни практически мерки или фрагментарно законодателство не може да освободи от задължението една държава-членка да изготви подробна програма с оглед на постигането на определени цели (Решение от 28 май 1998 г., С-298/97, Комисия/ Испания, *Rescueil*, стр. I-3301, точка 16).

76. В противоречие с твърденията на гръцкото правителство, законодателство или конкретни мерки, съставляващи единствено поредица от *ad hoc* нормативни намеси, които не могат да съставляват организирана и координирана система за изхвърлянето на отпадъци и токсични и опасни отпадъци не може да се разглежда като планове, които се изисква от държавите-членки да приемат в съответствие с член 6 от Директива 75/442 и член 12 от Директива 78/319 (вж., по аналогия дело С-214/96, Комисия/Испания, *Rescueil*, стр. I-7661, точка 30).

77. Поради това следва, че Гръцката република също така не е изпълнила Решението по дело С-45/91, доколкото тя продължава да не изпълнява своите задължения в съответствие с член 6 от Директива 75/442 и член 12 от Директива 78/319, доколкото това се отнася до изготвянето на планове за управлението на отпадъци и планове за изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци.

78. Предвид всички предходни съображения трябва да се твърди, че, като не е предприела мерките, необходими за да се гарантира, че отпадъците се изхвърлят в областта *Chania* без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда в съответствие с член 4 от Директива 75/442 и като не е изготвило за тази област планове за изхвърлянето на отпадъци, съобразно с член 6 от Директива 75/442, и на токсични и опасни отпадъци, съобразно с член 12 от Директива 78/319, Гръцката република не е изпълнила всички необходими мерки за изпълнение на Решението по дело Комисия/Гърция и не е изпълнила своите задължения в съответствие с член 171 от Договора.

Определяне на принудителната парична мярка

79. Като се позовава на метода за изчисление, посочен в своя меморандум 96/С 242/07 от 21 август 1996 г. относно прилагането на член 171 от Договора за ЕО (ОВ С 242, стр. 6) и в своето Съобщение 97/С 63/02 от 28 февруари 1997 г. относно метода за изчисление на принудителните парични мерки, предвидени съобразно с член 171 от Договора за ЕО (ОВ С 63, стр. 2), Комисията предлага на Съда, по отношение на неизпълнение на Решението по дело Комисия/Гърция, да наложи едно принудителна парична мярка от 24 600 ЕCU за всеки ден просрочие от датата на съобщаване на настоящото решение, докато се поправи нарушението на задълженията. Комисията твърди, че едно финансова санкция под формата на периодична принудителна парична мярка е най-подходящото средство за постигането на целите на изпълнението на решението възможно най-бързо.

80. Гръцкото правителство твърди, че Съдът следва да установи принудителната парична мярка на основата на коефициенти за сериозност и продължителност, които са по-

благоприятни за Гръцката република, отколкото тези, приложени от страна на Комисията. То твърди, че коефициентът във връзка с продължителността на нарушението, определен едностранно от Комисията, без да се разглежда степента на изпълнение на решението, не отразява съществуващото положение и би било несправедливо спрямо Гръцката република. Независимо, че Комисията има правото по своя преценка да определи коефициентите във връзка със сериозността, продължителността и способността на държавите-членки да платят, без тяхното съгласие, изключително правомощие на Съда е да прецени какво е справедливо, съразмерно и разумно.

81. Относно това, член 171, параграф 1 от Договора предвижда, че ако Съдът установи, че една държава-членка не е изпълнила задължение в съответствие с Договора, от тази държава се изисква да предприеме необходимите мерки да изпълни решението на Съда.

82. Член 171 от Договора не указва периода, в чиито рамки едно решение трябва да бъде изпълнено. Обаче, в съответствие с установената съдебна практика, значението на едно незабавно и еднообразно приложение на правото на Общността е в това процесът на изпълнение да започне веднага и да приключи възможно най-бързо (Решение от 6 ноември 1985 г. по дело 131/84, Комисия/ Италия, Recueil, стр. 3531, точка 7, Решение от 13 юли 1988 г. по дело 169/87, Комисия/Франция, Recueil, стр. 4093, точка 14, и Дело С-334/94 Комисията срещу Франция, цитирано по-горе).

83. Ако засегнатата държава-членка не е предприела необходимите мерки, за да изпълни решение на Съда в рамките на срока, предвиден от Комисията в мотивираното становище, прието съобразно член 171, параграф 2, алинея 1 от Договора, Комисията може да заведе дело пред Съда. Както се предвижда в член 171, параграф 2, алинея 2, Комисията, трябва да укаже размера на съвкупната сума или на принудителната парична мярка, които трябва да се платят от засегнатата държава-членка, които според нея са подходящи при тези обстоятелства.

84. При липсата на разпоредби в Договора, Комисията може да приеме насоки за определянето на начина, по който се изчисляват съвкупните суми или принудителните парични мерки, които тя възнамерява да предложи на Съда, така че, по-специално, да гарантира еднакво третиране между държавите-членки.

85. Съобщение 96/С 242/07 заявява, че решенията относно размера на глобата или принудителната парична мярка трябва да се вземат с оглед на тяхната цел, именно ефективното изпълнение на правото на Общността. Комисията, следователно, смята, че сумата трябва да се изчислява въз основа на три основни критерия: сериозността на нарушението, неговата продължителност и нуждата да се гарантира, че самото нарушение може да възпрепятства продължаването на нарушението и да препятства последващи нарушения.

86. Съобщение 97/С 63/02 посочва математическите променливи, използвани при изчислението на сумата от принудителните парични мерки, тоест с фиксиран размер, коефициент за сериозност, коефициент за продължителност и фактор, предназначен да отрази способността на държавата-членка да плати, при което се гарантира, че

принудителната парична мярка е съразмерна и има възпиращ ефект, изчислени на основата на брутния вътрешен продукт на държавите-членки и претеглянето на техните гласове в Съвета.

87. Тези насоки, установяващи подхода, който Комисията предлага да следва, помагат да се гарантира, че тя действа по начин, който е прозрачен, предвидим и последователен с правната сигурност и са предназначени да постигнат съразмерност при сумите на принудителните парични мерки, които тя предлага.

88. Предложението на Комисията, че трябва да се вземе предвид както брутния вътрешен продукт на засегнатата държава-членка, така и броя на нейните гласове в Съвета, изглежда уместно поради това, че то позволява да бъде отразявана възможността на тази държава-членка да плаща, при което се запазва варирането между държавите-членки в един разумен обсег.

89. Трябва да се подчертае, че тези предложения на Комисията не са обвързващи за Съда. Изрично се заявява в член 171, параграф 2, алинея 3 от Договора, че Съдът, ако установи, че засегнатата държава-членка не е изпълнила неговото решение ... може да наложи една съвкупна сума или принудителна парична мярка спрямо нея. Обаче, предложенията съставляват една полезна отправна точка.

90. Първо, тъй като основната цел на принудителни парични мерки е държавата-членка да поправи възможно най-бързо нарушението на задълженията, трябва да се определи принудителна парична мярка, което ще бъде подходящо съобразно обстоятелствата и съразмерно, както на нарушението, което е било установено, така и на способността на засегнатата държава-членка да плати.

91. Второ, степента на неотложност, в която засегнатата държава-членка следва да изпълни своите задължения, може да варира в съответствие с нарушението.

92. С оглед на това и, както предлага Комисията, основните критерии, които трябва да бъдат взети предвид, за да се гарантира това принудителните парични мерки да имат принудителна сила и правото на Общността да се прилага еднообразно и ефективно, по принцип, са продължителността на нарушението, неговата степен на сериозност и възможността на държавата-членка да плати. При прилагането на тези критерии, по-специално следва да се вземат предвид последиците от неизпълнението спрямо частни и публични интереси и неотложността да бъде накарана съответната държава-членка да изпълни своите задължения.

93. В настоящото дело, като се има предвид естеството на нарушенията на задължения, които продължават до днес, принудителната парична мярка е средството, което най-добре подхожда на обстоятелствата.

94. Относно сериозността на нарушенията и по-специално последиците от несъответствието с частни и публични интереси, задължението да се изхвърлят отпадъци, без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда е част от самите

цели на политиката на Общността за околната среда, както се указва в член 130г от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение член 174 ЕО). Неизпълнението на задължението, произтичащо от член 4 от Директива 75/442 може, поради самото естество на това задължение, да застраши човешкото здраве пряко и да увреди околната среда и трябва, в светлината на другите задължения, да се разглежда като особено сериозно.

95. Неизпълнението на по-конкретните задължения за изготвянето на план за изхвърлянето на отпадъци и изготвянето и осъвременяването на планове за изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци, наложени съответно от член 6 от Директива 75/442 и член 12 от Директива 78/319, трябва да се разглежда като сериозно, поради това, че изпълнението на тези конкретни задължения е необходимо за пълното постигане на целите, установени в член 4 от Директива 75/442 и член 5 от Директива 78/319.

96. По този начин, противно на твърденията на Комисията, фактът, че са предприети конкретни мерки, в съответствие с член 5 от Директива 78/319, за намаляването на количествата токсични и опасни отпадъци, не може да има отношение към сериозността на неизпълнението на задължението, в съответствие с член 12 от Директива 78/319, да се изготвят и осъвременяват планове за изхвърлянето на токсични и опасни отпадъци.

97. В допълнение, трябва да се вземе предвид фактът, че не е било доказано, че Гръцката република не е изпълнила изцяло задължението да изхвърля токсични и опасни отпадъци от областта Chania в съответствие с член 5 от Директива 78/319.

98. Относно продължителността на нарушението, достатъчно е да се заяви, че тя е значителна, дори ако се приеме, че началната дата е тази на влизането в сила на Договора за Европейския съюз, а не датата на постановяването на решението по дело Комисия/Гърция, цитирано по-горе.

99. Предвид всички предходни съображения, Гръцката република следва да бъде осъдена да заплати на Комисията, по сметката на собствените ресурси на ЕО, принудителна парична мярка от 20 000 EUR за всеки ден просрочие при осъществяване на мерките, необходими за изпълнение на Решението по дело C-45/91, от постановяването на настоящото решение до изпълнението на Решението по дело C-45/91.

По съдебните разноски

100. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила такова искане за осъждане на Гръцката република за заплати съдебните разноски, а Гръцката република е изгубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. Обединеното кралство заплаща собствените си съдебни разноски в съответствие с член 69, параграф 4 от Процедурния правилник.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Постановява, че като не е предприела необходимите мерки, за да гарантира изхвърлянето на отпадъци в областта Chania, без да се застрашава човешкото здраве и без да се уврежда околната среда в съответствие с член 4 от Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 г. относно отпадъците и като не е изготвила за тази област планове за изхвърлянето на отпадъци, съобразно с член 6 от Директива 75/442, и на токсични и опасни отпадъци, съобразно с член 12 от Директива 78/319/ЕИО на Съвета от 20 март 1978 г. относно токсични и опасни отпадъци, Гръцката република не е изпълнила всички необходими мерки, за да изпълни Решението на Съда от 7 април 1992 г. по дело С-45/91 Комисия/ Гърция и не е изпълнила своите задължения в съответствие с член 171 от Договора за ЕО.

2. Осъжда Гръцката република да заплати на Комисията на Европейските общности, по сметката на собствените ресурси на ЕО, принудителна парична мярка в размер от 20 000 EUR за всеки ден просрочие при осъществяване на мерките, необходими за изпълнение на Решението по дело С-45/91, от постановяването на настоящото решение до момента на изпълнението на Решението по дело С-45/91.

3. Осъжда Гръцката република да заплати съдебните разноски.

4. Осъжда Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати собствените си съдебни разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 4 юли 2000 година.

Подписи