Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

6. marts 2025 *

»Traktatbrud – artikel 260, stk. 2, TEUF – affaldsbehandling – direktiv 2008/98/EF – fyldstof i form af sten, som er deponeret på anlægget i Biljane Donje (Kroatien) – artikel 5, stk. 1 – begrebet »biprodukt« – artikel 13 – medlemsstaternes pligt til at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet – artikel 15, stk. 1 – pligt til at lade affaldet behandle af affaldsindehaveren eller af andre udpegede personer – dom, hvorved Domstolen fastslår et traktatbrud – manglende opfyldelse – økonomiske sanktioner – fast beløb – tvangsbøde«

I sag C-315/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 23. maj 2023,

Europa-Kommissionen ved M. Escobar Gómez, M. Mataija og P. Ondrůšek, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Kroatien ved G. Vidović Mesarek, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, F. Biltgen (refererende dommer), som fungerende formand for Syvende Afdeling, formanden for Femte Afdeling, M.L. Arastey Sahún, og dommer J. Passer,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: kroatisk.

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Republikken Kroatien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom af 2. maj 2019, Kommissionen mod Kroatien (Affaldsdepotet i Biljane Donje) (C-250/18, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien«, EU:C:2019:343).

– Republikken Kroatien tilpligtes i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF at betale et fast beløb til Kommissionen svarende til dagligt 840 EUR multipliceret med antallet af dage mellem datoen for afsigelsen af den dom, hvorved traktatbruddet blev fastslået, og enten datoen for denne medlemsstats opfyldelse af denne dom eller, såfremt dommen ikke opfyldes, datoen for afsigelsen af Domstolens dom i den foreliggende sag, med et fast minimumsbeløb på 392 000 EUR.

– Republikken Kroatien tilpligtes at betale en daglig tvangsbøde til Kommissionen på 7 560 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af den dom, hvorved traktatbruddet blev fastslået, fra datoen for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag og indtil den dato, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien er fuldstændigt opfyldt.

– Republikken Kroatien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

Direktiv 2008/98/EF

2 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3) med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« bestemmer følgende:

»I dette direktiv fastsættes foranstaltninger, der skal beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelse og forbedre effektiviteten af anvendelsen af ressourcer.«

3 I dette direktivs artikel 3, nr. 1), defineres begrebet »affald« som »ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

4 Direktivets artikel 5 med overskriften »Biprodukter« fastsætter følgende i stk. 1:

»Et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand, kan kun anses for ikke at være affald i henhold til artikel 3, nr. 1), men et biprodukt, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) det er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes

b) stoffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis

c) stoffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces, og

d) videreanvendelse er lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden lever op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.«

5 Samme direktivs artikel 13 med overskriften »Beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet« bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades, og navnlig:

a) uden at der opstår risiko for hverken vand, luft, jord, planter eller dyr

b) uden at der forvoldes støj- og lugtgener, og

c) uden at landskaber eller områder af særlig interesse påføres skade.«

6 Artikel 15 i direktiv 2008/98 med overskriften »Ansvar for affaldshåndtering« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at oprindelige affaldsproducenter eller andre indehavere selv udfører affaldsbehandlingen eller foranstalter den foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler i overensstemmelse med artikel 4 og 13.«

2023-meddelelsen

7 Kommissionens meddelelse 2023/C 2/01 med overskriften »Økonomiske sanktioner som led i traktatbrudsprocedurer« (EUT 2023, C 2, s. 1, herefter »2023-meddelelsen«) fastsætter i punkt 3 og 4 reglerne for henholdsvis »tvangsbøder« og »det faste beløb«.

8 2023-meddelelsens punkt 3.2 med overskriften »Anvendelse af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed (faktor mellem 1 og 20)« er affattet som følger:

»En tilsidesættelse vedrørende en medlemsstats manglende opfyldelse af en dom [...] anses altid for at være grov. For at tilpasse sanktionens størrelse til sagens konkrete omstændigheder fastsætter Kommissionen koefficienten for tilsidesættelsens grovhed på grundlag af to parametre: betydningen af de EU-regler, der er tilsidesat eller ikke gennemført, og konsekvenserne af denne tilsidesættelse for generelle og individuelle interesser.

[...] tilsidesættelsens grovhed [bestemmes] ved en af Kommissionen fastsat koefficient på mellem mindst 1 og højst 20.«

9 Meddelelsens punkt 3.3 med overskriften »Anvendelse af koefficienten for tilsidesættelsens varighed« er affattet således:

»[...]

Varighedskoefficienten udtrykkes som en multiplikator på mellem 1 og 3. Den beregnes med 0,10 om måneden fra datoen for den første doms afsigelse [...]

[...]«

10 Samme meddelelses punkt 3.4 med overskriften »Medlemsstatens betalingsevne« fastsætter følgende:

»[...]

Det sanktionsniveau, der kræves for, at bøden får en afskrækkende virkning, vil variere afhængigt af medlemsstaternes betalingsevne. Denne afskrækkende virkning afspejles i n-faktoren. Det defineres som et vægtet geometrisk gennemsnit af den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) [...] sammenlignet med gennemsnittet af medlemsstaternes BNP, med en vægt på to, og af befolkningen i den pågældende medlemsstat set i forhold til gennemsnittet af medlemsstaternes befolkninger, med en vægt på én. Dette repræsenterer den pågældende medlemsstats betalingsevne set i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne:

$$\text{facteur n} = \left(\frac{\text{PIB}_\text{n}}{\text{PIB}_\text{moy}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{Pop}_\text{n}}{\text{Pop}_\text{moy}}\right)^{1/3}$$

[...]

Kommissionen har [...] besluttet at revidere sin metode til beregning af n-faktoren, som nu hovedsagelig er baseret på medlemsstaternes BNP og sekundært på deres befolkning som et demografisk kriterium, der gør det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater. Hvis der tages hensyn til medlemsstaternes befolkning i en tredjedel af beregningen af n-faktoren, mindskes variationen i medlemsstaternes n-faktorer i rimelig grad sammenlignet med en beregning, der udelukkende er baseret på medlemsstaternes BNP. Den tilføjer også et element af stabilitet i beregningen af n-faktoren, da befolkningens størrelse sandsynligvis ikke vil variere betydeligt på årsbasis. I modsætning hertil kan en medlemsstats BNP opleve større årlige udsving, navnlig i perioder med økonomisk krise. Da medlemsstatens BNP stadig tegner sig for to tredjedele af beregningen, er det samtidig den vigtigste faktor ved vurderingen af dens betalingsevne.

[...]«

11 I 2023-meddelelsens punkt 4.2 præciseres det, hvordan det faste beløb skal beregnes:

»Det faste beløb beregnes på en måde, der stort set svarer til metoden til beregning af tvangsbøden, dvs.:

– multiplikation af en grundsats med en koefficient, der afspejler tilsidesættelsens grovhed

– multiplikation af resultatet med n-faktoren

– multiplikation af resultatet med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved [...]

[...]«

12 Meddelelsens punkt 4.2.1 fastsætter følgende:

»For at beregne det faste beløb skal det daglige beløb ganges med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved. Sidstnævnte defineres således:

– for så vidt angår søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF er dette antallet af dage mellem datoen for afsigelsen af den første dom og den dato, hvor traktatbruddet er bragt til ophør, eller i tilfælde af, at det ikke er bragt til ophør, datoen for afsigelsen af dommen i henhold til artikel 260 TEUF.

[...]«

13 Følgende fremgår af meddelelsens punkt 4.2.2:

»Ved beregningen af det faste beløb anvender Kommissionen den samme koefficient for tilsidesættelsens grovhed og den samme faste n-faktor som ved beregningen af tvangsbøden [...]

Grundsatsen for det faste beløb er lavere end for tvangsbøder. [...]

Grundsatsen for det faste beløb er angivet i punkt 2 i bilag I.

[...]«

14 Bilag I til 2023-meddelelsen, der har overskriften »Oplysninger, der anvendes til at fastsætte de finansielle sanktioner, der foreslås Domstolen«, fastsætter i punkt 1, at grundsatsen for den tvangsbøde, der er omhandlet i denne meddelelses afsnit 3.1, fastsættes til 3 000 EUR pr. dag, i punkt 2, at grundsatsen for det faste beløb, der er omhandlet i meddelelsens afsnit 4.2.2, fastsættes til 1 000 EUR pr. dag, og i punkt 3, at »n«-faktoren for Republikken Kroatien er 0,14. I punkt 5 i bilag I er det præciseret, at det faste minimumsbeløb for Republikken Kroatien er fastsat til 392 000 EUR.

Dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien

15 I dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien fastslog Domstolen følgende:

– Republikken Kroatien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, idet den ikke havde konstateret, at det fyldstof i form af sten, som var deponeret på affaldsdepotet i Biljane Donje (Kroatien), var affald og ikke et biprodukt, og at det skulle behandles som affald.

– Republikken Kroatien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/98, idet den ikke havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på at

sikre, at håndteringen af affald i Biljane Donje blev udført uden at bringe menneskets sundhed i fare og uden at skade miljøet.

– Republikken Kroatien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98, idet den ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at indehaveren af det affald, der blev deponeret på affaldsdepotet i Biljane Donje, selv udførte affaldsbehandlingen eller foranstaltede den foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler.

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

16 Ved skrivelse af 28. maj 2019 opfordrede Kommissionen Republikken Kroatien til at meddele den de foranstaltninger, som den havde truffet eller påtænkte at træffe, sammen med en detaljeret tidsplan, med henblik på at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien.

17 Republikken Kroatien anførte i sit svar af 17. oktober 2019, at det fyldstof i form af sten, som var deponeret på anlægget i Biljane Donje, skulle bruges til renoveringen af lufthavnen i Zadar (Kroatien) og til rehabilitering af åbne miner på forladte bauxitudvindingssteder. Medlemsstaten henviste til en række foranstaltninger, der skulle træffes i denne henseende, uden dog at fremlægge en tidsplan for gennemførelsen af de påtænkte foranstaltninger.

18 Efter at der var blevet afholdt møder mellem Kommissionen og de kroatiske myndigheder den 5. og 6. november 2019 og den 16. juni 2021, var det Kommissionens opfattelse, at Republikken Kroatien ikke havde truffet alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, idet de kroatiske myndigheder ikke havde angivet, hvilke specifikke foranstaltninger de påtænkte at træffe for at efterkomme denne dom, og inden for hvilken frist de ville gennemføre disse foranstaltninger, og den 23. september 2021 sendte Kommissionen derfor en åbningsskrivelse til denne medlemsstat med opfordring til, at denne fremsatte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder regnet fra modtagelsen af åbningsskrivelsen.

19 Republikken Kroatien besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 23. november 2021 med oplysning om, at en analyse af egenskaberne ved den stenslagge, der udgjorde det stof, der var deponeret på anlægget i Biljane Donje i form af fyldstof (herefter »den omhandlede slagge«), med henblik på at bestemme dens potentiale til at blive brugt som byggemateriale fortsat var i gang, og at der med henblik på denne analyse ved offentligt udbud var blevet udvalgt en sagkyndig, der forventedes af afgive sin rapport senest den 21. marts 2022. Medlemsstaten præciserede, at opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien ville afhænge af konklusionerne i denne rapport.

20 Ifølge Republikken Kroatien ville den, såfremt det fremgik af denne sagkyndige rapport, at den omhandlede slagge kunne anvendes som byggemateriale, have tre muligheder. For det første ville fyldstoffet i form af sten ganske enkelt, med henblik på gennemførelse af projekter af almen interesse, kunne stilles gratis til rådighed for lokale og regionale enheder, som først ville skulle opfordres til at tilkendegive deres interesse heri. For det andet ville fyldstoffet, ved manglende interesse i den første mulighed eller utilstrækkelig interesse i den samlede mængde fyldstof, kunne overdrages mod vederlag til lokale eller regionale enheder eller juridiske personer under eller oprettet af den kroatiske stat med henblik på gennemførelse af kommercielle projekter eller

projekter uden almen interesse, uden afholdelse af offentligt udbud. For det tredje kunne fyldstoffet i form af sten sælges i forbindelse med afholdelse af et offentligt udbud. Republikken Kroatien bemærkede ligeledes, at den omhandlede slagge eventuelt ville skulle omdannes før anvendelse i byggeriet, hvilket for så vidt angår de to første muligheder ville kræve indledning af en ny offentlig udbudsprocedure med en frist, der i tilfælde af søgsmål ville kunne forlænges. I øvrigt ville den forventelige varighed af omdannelsen af den omhandlede slagge afhænge af forskellige faktorer, og selv efter denne omdannelse ville Republikken Kroatien kunne skille sig af med slaggen ifølge de nævnte tre muligheder, hvilket ville indebære overholdelse af yderligere trin i proceduren.

21 Republikken Kroatien anførte, at såfremt konklusionerne i den sagkyndige rapport viste, at den deponerede slagge ikke ville kunne bruges som byggemateriale, ville medlemsstaten overholde zakon o gospodarenju otpadom (lov om affaldshåndtering) af 15. juli 2021 (*Narodne novine*, br. 84/2021, herefter »loven om affaldshåndtering«). I så fald ville de kroatiske myndigheder i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT 2006, L 190, s. 1) overgive den omhandlede slagge til en autoriseret person til behandling eller levere den uden for Kroatien.

22 I de to tilfælde, der er nævnt i denne doms præmis 20 og 21, ville disse myndigheder først skulle tilrettelægge en offentlig udbudsprocedure og derefter sikre rehabiliteringen af anlægget i Biljane Donje i overensstemmelse med loven om affaldshåndtering.

23 Republikken Kroatien præciserede ligeledes, at den ville medtage anlægget i Biljane Donje i affaldshåndteringsplanen inden udgangen af 2021.

24 Kommissionen var af den opfattelse, at Republikken Kroatien ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, og den anlagde derfor nærværende sag den 23. maj 2023.

25 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 4. marts 2024 blev retsforhandlingerne i den foreliggende sag udsat indtil afsigelsen af dommen i sag C-147/23. Efter afsigelsen af dom af 25. april 2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), traf Domstolens præsident samme dag afgørelse om genoptagelse af sagens behandling.

Om søgsmålet

Traktatbruddet

Parternes argumenter

26 Kommissionens søgsmål er støttet på tre klagepunkter om tilsidesættelse af henholdsvis artikel 5, stk. 1, artikel 13 og artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98.

27 Med det første klagepunkt har Kommissionen foreholdt Republikken Kroatien, at den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien med henblik på at afhjælpe den tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, der bestod i, at denne medlemsstat ikke havde konstateret, at det fyldstof i form af sten, som var deponeret på anlægget i Biljane Donje, var affald.

28 Kommissionen har anført, at medlemsstatens tilgang til den omhandlede slagge trods denne dom i det væsentlige er forblevet den samme som før afsigelsen af dommen. Det fremgår nemlig af de bemærkninger, som Republikken Kroatien fremsatte under den administrative procedure, jf. denne doms præmis 19-23, at de kroatiske myndigheder fortsatte med at undersøge, om det var muligt at anvende denne slagge i byggeriet, hvilket viser, at den fortsat behandles som et biprodukt, hvis videreanvendelse skal sikres, og ikke som affald.

29 Med hensyn til de betragtninger, som Republikken Kroatien fremførte under den nævnte administrative procedure vedrørende eventuelle fremtidige anvendelser af den omhandlede slagge deponeret på anlægget i Biljane Donje, har Kommissionen anført, at medlemsstaten alene påtænkte at anvende denne slagge som byggemateriale.

30 I øvrigt afkræfter det forhold, at Republikken Kroatien i sit svar på åbningsskrivelsen beskrev de supplerende foranstaltninger, som kroatisk lovgivning om affaldshåndtering foreskriver, herunder medtagelsen af anlægget i Biljane Donje i affaldshåndteringsplanen, for det tilfælde, at det viste sig at være umuligt at anvende den nævnte slagge til bygningsformål, på ingen måde, at det var usikkert, om den omhandlede slagge kunne anvendes til bygningsformål. Argumentet om, at denne slagge kunne udgøre affald, er nemlig ren og skær spekulation og ikke tilstrækkeligt til at bringe den tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, der blev fastslået i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, til ophør. Heller ikke medlemsstatens meddelelse om visse forberedende arbejder, såsom ændringer af affaldshåndteringsplanen, er tilstrækkelig med henblik herpå.

31 Kommissionen har heraf udledt, at tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 fortsat består.

32 Med det andet klagepunkt har Kommissionen foreholdt Republikken Kroatien, at den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien med henblik på at afhjælpe den tilsidesættelse af dette direktivs artikel 13, som Domstolen konstaterede i denne dom, og som bestod i, at denne medlemsstat ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at håndteringen af det affald, der var deponeret på anlægget i Biljane Donje, blev udført uden at bringe menneskets sundhed i fare og uden at skade miljøet.

33 Kommissionen har anført, at det ikke bestrides, at dette affald fortsat deponeres ulovligt, på samme sted og på samme måde. Det følger heraf, at Republikken Kroatien ikke havde sikret en korrekt bortskaffelse af det affald, der var deponeret på anlægget i Biljane Donje, på det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om traktatbruddet fortsat forelå, nemlig den 23. november 2021.

34 Kommissionen har tilføjet, at det heller ikke kan udledes af de foranstaltninger, som denne medlemsstat har truffet efter dette tidspunkt, at der er truffet effektive foranstaltninger til bortskaffelse af affaldet i overensstemmelse med direktiv 2008/98.

35 Kommissionen har heraf udledt, at tilsidesættelsen af artikel 13 i direktiv 2008/98 fortsat består.

36 Med det tredje klagepunkt har Kommissionen foreholdt Republikken Kroatien, at den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien med henblik på at afhjælpe den tilsidesættelse af artikel 15. stk. 1, som Domstolen konstaterede i denne dom, og som bestod i, at denne medlemsstat ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at indehaveren af det affald, der var

deponeret på anlægget i Biljane Donje, selv udførte affaldsbehandlingen eller foranstaltede den foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler.

37 Kommissionen har i denne henseende anført, at medlemsstaterne i henhold til retspraksis vedrørende artikel 8 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT 1975, L 194, s. 39), som gik forud for direktiv 2008/98, har pligt til at sikre sanering af ulovlige deponeringsanlæg.

38 På det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om traktatbruddet fortsat forelå, nemlig den 23. november 2021, var den omhandlede slagge imidlertid fortsat uretmæssigt deponeret på anlægget i Biljane Donje og var ikke blevet behandlet, for så vidt som Republikken Kroatien fortsat ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre overholdelsen af sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98.

39 Kommissionen er derfor af den opfattelse, at tilsidesættelsen af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 fortsat består.

40 Republikken Kroatien har nedlagt påstand om frifindelse.

41 Hvad for det første angår klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 har Republikken Kroatien gjort gældende, at det under retsforhandlingerne for Domstolen i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, blev fastslået, at den omhandlede slagge udgjorde en mineralressource, der tilhørte Republikken Kroatien, og at de nationale myndigheder følgelig skulle overholde Zakon o upravljanju državnom imovinom (lov om forvaltning af offentlig ejendom) af 25. maj 2018 (*Narodne novine*, br. 52/18) og nærmere bestemt denne lovs artikel 9. I overensstemmelse med denne artikel, som foreskriver en rationel, gennemsigtig og offentlig forvaltning af offentlig ejendom med henblik på en bæredygtig udvikling af Republikken Kroatien, og navnlig udførelse af alle handlinger i forbindelse med offentlig ejendom under overholdelse af god forvaltning og principperne for forvaltning af offentlig ejendom, havde de kroatiske myndigheder pligt til indledningsvis at fastslå, at det ikke var muligt at anvende den omhandlede slagge i byggeriet som den mest fordelagtige og hurtigste mulighed for at sanere deponeringsanlægget i Biljane Donje.

42 Samtidigt indledte ministeriet for økonomi og bæredygtig udvikling (Kroatien) med henblik på opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien en procedure for opførelse af dette deponeringsanlæg på listen over saneringsprojekter i overensstemmelse med loven om affaldshåndtering, netop for det tilfælde, at det efter en detaljeret undersøgelse af egenskaberne ved den omhandlede slagge, der var deponeret, skulle vise sig, at videreanvendelse heraf som byggemateriale ikke var mulig. I så fald ville der være blevet truffet foranstaltninger til sikker håndtering af den pågældende slagge i overensstemmelse med loven om affaldshåndtering.

43 Republikken Kroatien har præciseret, at de kroatiske myndigheder i lyset af resultaterne af flere sagkyndige undersøgelser, hvori der var blevet henvist til restriktioner vedrørende genbrug af den omhandlede slagge som byggemateriale og den manglende mulighed for at anvende denne slagge til at lukke inaktive åbne miner, havde konkluderet, at alle muligheder for at anvende den omhandlede slagge som biprodukt var udtømte, og at deponeringsanlægget i Biljane Donje følgelig ville blive saneret i overensstemmelse med loven om affaldshåndtering. Republikken

Kroatien har anført, at den derfor konkluderede, at den omhandlede slagge, der var deponeret på anlægget i Biljane Donje, var affald og ikke et biprodukt, og at den skulle behandles som affald, således at medlemsstaten opfyldte sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98.

44 Hvad for det andet angår klagepunktet om tilsidesættelse af dette direktivs artikel 13 har Republikken Kroatien gjort gældende, at det netop var for at beskytte menneskers sundhed og miljøet i overensstemmelse med formålet med de omhandlede bestemmelser i direktivet, at de kroatiske myndigheder tog skridt til at sikre forudsætningerne for en mere effektiv sanering af deponeringsanlægget i Biljane Donje, således at genbrug af den omhandlede slagge i byggeriet kunne garanteres. Med henblik herpå var det nødvendigt at foretage flere sagkyndige undersøgelser, som i betragtning af tiltagene vedrørende restriktioner for og suspension af det offentlige liv i Kroatien som følge af covid-19-pandemien blev forsinket.

45 Republikken Kroatien har således bestridt Kommissionens argument om, at den ikke har truffet væsentlige foranstaltninger med henblik på at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien. Myndighederne i denne medlemsstat har løbende truffet foranstaltninger med henblik på at finde den bedste løsning til bortskaffelse af den omhandlede slagge på en måde, der overholder sundheds- og miljøkravene. På grundlag af konklusionerne i en rapport fra det kroatiske institut for geologi fra juni 2018 vedrørende analysen af kvaliteten af jord, luft, grundvand og regnvand indsamlet i husholdningsbeholdere i regionen Biljane Donje og storregion, hvoraf det fremgik, at situationen var acceptabel med hensyn til de potentielt toksiske analyserede organiske og uorganiske parametre, besluttede de kroatiske myndigheder at foretage andre sagkyndige undersøgelser, jf. denne doms præmis 43, med henblik på at sikre genbrug af den omhandlede slagge og effektiv bortskaffelse heraf. Henset til konklusionerne af disse andre sagkyndige undersøgelser blev det imidlertid konkluderet, at det omhandlede deponeringsanlæg skulle saneres i overensstemmelse med loven om affaldshåndtering.

46 Republikken Kroatien har i denne forbindelse anført, at der er fastsat en detaljeret tidsplan for iværksættelse af tiltagene til bortskaffelse af det omhandlede affald på anlægget i Biljane Donje, som vil blive gennemført i perioden fra august 2023 til august 2025.

47 Hvad for det tredje angår klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 har Republikken Kroatien præciseret, at den allerede på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i åbningsskrivelsen, og på datoen for anlæggelsen af dette søgsmål havde opført saneringsprojektet for deponeringsanlægget i Biljane Donje i affaldshåndteringsplanen for perioden 2017-2022, der blev ændret i januar 2022. Desuden har medlemsstaten i den nye affaldshåndteringsplan for perioden 2023-2028 opstillet en saneringsplan for dette deponeringsanlæg og fastlagt alle de øvrige etaper, der skal gennemføres i perioden fra august 2023 til august 2025 med henblik på en fuldstændig sanering af depotet.

48 I duplikken har Republikken Kroatien med hensyn til dette klagepunkt desuden anført, at den tilgang, som de kroatiske myndigheder har fulgt, og som går ud på at undersøge muligheden for genbrug af den omhandlede slagge i overensstemmelse med den nationale lovgivning om forvaltning af offentlig ejendom, er begrundet i lyset af det affaldshierarki, der er fastsat ved direktiv 2008/98, og hvorefter forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse eller anden nyttiggørelse har forrang for bortskaffelse af affald.

Domstolens bemærkninger

49 I henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF kan Kommissionen, hvis den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af Domstolens dom, indbringe sagen for Domstolen efter at have givet medlemsstaten lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger og angivet størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at den pågældende medlemsstat betaler.

50 Det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, er i denne henseende udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

51 Da Kommissionen i det foreliggende tilfælde fremsendte åbningsskrivelsen den 23. september 2021, er det i den foregående præmis nævnte relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i denne skrivelse, nemlig den 23. november 2021.

52 Det skal ligeledes bemærkes, at konklusionen til en dom i en traktatbrudssag, der beskriver det traktatbrud, som Domstolen har fastslået, er af særlig betydning for fastsættelsen af de foranstaltninger, som denne medlemsstat er forpligtet til at træffe for fuldt ud at opfylde denne dom. Konklusionen til en sådan dom skal forstås i lyset af samme doms begrundelse (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

– *Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98*

53 I henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 kan et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand, kun anses for ikke at være »affald« i henhold til artikel 3, nr. 1), men et »biprodukt«, hvis de kumulative betingelser i artikel 5, stk. 1, litra a)-d), er opfyldt. Disse betingelser er bl.a. betingelsen i litra a) om, at det skal være »sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes«.

54 I punkt 1, første afsnit, i domskonklusionen i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien fastslog Domstolen, at Republikken Kroatien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, idet den ikke havde konstateret, at det fyldstof i form af sten, som var deponeret på affaldsdepotet i Biljane Donje, var affald og ikke et biprodukt, og at det skulle behandles som affald.

55 Dette punkt 1, første afsnit, i domskonklusionen i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien var støttet på konstateringen i dommens præmis 37, 38, 42 og 43 af, at den omhandlede slagge ikke kunne anses for at være et »biprodukt« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, men udgjorde »affald« som omhandlet i dette direktivs artikel 3, nr. 1), for så vidt som det var usikkert, om den ville blive videreanvendt af indehaveren, og videreanvendelse kun var mulig på lang eller mellemlang sigt.

56 I det foreliggende tilfælde fremgår det af både Republikken Kroatiens svar af 23. november 2021 på åbningsskrivelsen – samme dato som datoen for udløbet af den frist, der var fastsat i denne skrivelse – og denne medlemsstats svarskrift, at en analyse med henblik på at afgøre, om det var

muligt at anvende den omhandlede slagge som byggemateriale, var i gang på datoen for udløbet af den frist, der var fastsat i den nævnte skrivelse, og at konklusionerne fra den ekspert, der skulle foretage denne analyse, forventedes at foreligge senest den 21. marts 2022. I dette svar præciserede medlemsstaten først, at opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien ville afhænge af konklusionerne af den sagkyndige undersøgelse vedrørende den omhandlede slagges egenskaber. Herefter nævnte medlemsstaten forskellige muligheder, som den havde, såfremt konklusionen af undersøgelsen blev, at denne slagge kunne anvendes som byggemateriale, og endelig anførte medlemsstaten, at såfremt det blev fastslået i undersøgelsen, at genbrug som byggemateriale ikke var mulig, ville håndteringen af slaggen blive foretaget på en sikker måde i overensstemmelse med loven om affaldshåndtering.

57 Det følger heraf, at Republikken Kroatien på det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om det omhandlede traktatbrud fortsat forelå, nemlig den 23. november 2021, stadig ikke havde konstateret, at den omhandlede slagge udgjorde »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, og at den skulle behandles som affald, men fortsat overvejede muligheden for videreanvendelse af denne slagge uden dog at have kunnet henvise til en sikker anvendelse.

58 For det første afkræftes denne konstatering ikke af denne medlemsstats argument om, at den havde pligt til at overholde den lov om forvaltning af offentlig ejendom, der er nævnt i denne doms præmis 41, og som foreskriver en sund forvaltning af offentlig ejendom. I henhold til fast retspraksis kan en medlemsstat nemlig ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til EU-retten ikke overholdes (dom af 20.6.2024, Kommissionen mod Bulgarien (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-85/22, EU:C:2024:535, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

59 For det andet er de trufne eller påtænkte foranstaltninger, som Republikken Kroatien henviser til for at godtgøre, at den har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien hvad angår konstateringen af, at den omhandlede slagge deponeret på anlægget i Biljane Donje er affald og ikke et biprodukt, af senere dato end datoen for udløbet af den frist, der var fastsat i åbningsskrivelsen, nemlig den 23. november 2021, og de er derfor uden relevans for bedømmelsen af, om det omhandlede traktatbrud fortsat forelå. Navnlig blev den kroatiske regerings afgørelse om ændring af affaldshåndteringsplanen for perioden 2017-2022, hvorved deponeringsanlægget i Biljane Donje blev opført på listen over saneringsprojekter, den kroatiske regerings beslutning om sanering af dette deponeringsanlæg og ministeren for økonomi og bæredygtig udviklings anordning af sanering af dette anlæg nemlig vedtaget henholdsvis den 30. december 2021, den 24. august 2023 og den 30. august 2023, dvs. efter det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om det omhandlede traktatbrud fortsat forelå.

60 For det tredje kan Republikken Kroatiens argument om, at dens tilgang, der gik ud på at undersøge muligheden for at genbruge den omhandlede slagge, var begrundet i lyset af det affaldshierarki, der er fastsat ved direktiv 2008/98, heller ikke tiltrædes. Et sådant argument ville nemlig svare til en omgåelse af den forpligtelse, der i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF påhviler medlemsstaterne til at gennemføre de til en traktatbrudsdoms opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

61 Under disse omstændigheder skal Kommissionens klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 tiltrædes.

– *Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2008/98*

62 I henhold til artikel 13 i direktiv 2008/98 »træffer [medlemsstaterne] de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades«.

63 I punkt 1, andet afsnit, i domskonklusionen i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien fastslog Domstolen, at Republikken Kroatien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/98, idet den ikke havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at håndteringen af affald i Biljane Donje blev udført uden at bringe menneskets sundhed i fare og uden at skade miljøet.

64 I denne henseende fremgår det af præmis 59 og 60 i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, at de kompetente kroatiske myndigheder havde undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at dette affald blev bortskaffet, uden at menneskets sundhed blev bragt i fare, og uden at miljøet blev skadet, i næsten syv år, hvilket udgjorde »et betydeligt tidsrum«.

65 Denne konstatering nåede Domstolen frem til ved i præmis 55 og 56 i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien at henvise til sin praksis, hvoraf det fremgår, at en mærkbar forringelse af miljøet over længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, er en naturlig konsekvens af tilstedeværelsen af affald på et deponeringsanlæg, uanset arten af dette. Når en sådan mærkbar forringelse af miljøet varer ved i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, kan den vise, at den pågældende medlemsstat har overskredet grænserne for sit skøn i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/98.

66 Republikken Kroatien har i sit svar af 23. november 2021 på åbningsskrivelsen og i svarskriftet ikke bestridt, at den omhandlede slagge stadig var deponeret på anlægget i Biljane Donje på datoen for udløbet af den frist, der var fastsat i åbningsskrivelsen, nemlig den 23. november 2021, og at saneringen af dette deponeringsanlæg endnu ikke var påbegyndt.

67 Denne konstatering kan ikke afkræftes af Republikken Kroatiens argumenter.

68 For det første kan medlemsstatens argument om, at det netop var for at beskytte menneskers sundhed og miljøet i overensstemmelse med formålet med de relevante bestemmelser i direktiv 2008/98, at de kroatiske myndigheder tog skridt til at sikre forudsætningerne for en mere effektiv sanering af deponeringsanlægget i Biljane Donje, således at genbrug af den omhandlede slagge i byggeriet kunne garanteres, ikke tiltrædes. Henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 65, kan dette argument nemlig snarere underbygge end tilbagevise Kommissionens klagepunkt om tilsidesættelse af dette direktivs artikel 13.

69 For det andet fremgår det af Republikken Kroatiens præciseringer i svarskriftet, at de konklusioner af den sagkyndige undersøgelse, der viste, at den omhandlede slagge, der var deponeret på anlægget i Biljane Donje, ikke kunne anvendes som byggemateriale, blev afgivet den 5. juli 2022. Det fremgår ligeledes af denne medlemsstats skriftlige indlæg, at det først var efter fremlæggelsen af konklusionerne af denne sagkyndige undersøgelse, at medlemsstaten konkluderede, at eftersom alle muligheder for genbrug af den omhandlede slagge var udtømte, ville deponeringsanlægget blive saneret. Både konklusionerne af den nævnte sagkyndige undersøgelse og så meget desto mere de foranstaltninger, der blev truffet eller påtænkt, efter at alle disse muligheder for at genbruge den omhandlede slagge var blevet udtømt, er således af

senere dato end udløbet af den frist, der er fastsat i åbningsskrivelsen, nemlig den 23. november 2021. De er derfor uden relevans for bedømmelsen af det omhandlede traktatbruds fortsatte bestående.

70 Hvad i øvrigt angår rapporten fra det kroatiske institut for geologi fra juni 2018, jf. denne doms præmis 45, som skulle have godtgjort, at den foreliggende situation var acceptabel med hensyn til de potentielt toksiske analyserede organiske og uorganiske parametre, er det tilstrækkeligt at fastslå, at den højst udgør en forberedende foranstaltning med henblik på at undersøge, om den omhandlede slagge kunne anvendes som biprodukt i byggeriet. Den er derfor i sig selv utilstrækkelig til at sikre overholdelsen af artikel 13 i direktiv 2008/98.

71 Under disse omstændigheder skal Kommissionens klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2008/98 tiltrædes.

– *Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98*

72 I henhold til direktivets artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 »træffer [medlemsstaterne] de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at oprindelige affaldsproducenter eller andre indehavere selv udfører affaldsbehandlingen eller foranstalter den foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler«.

73 I punkt 1, tredje afsnit, i domskonklusionen i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien fastslog Domstolen, at Republikken Kroatien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98, idet den ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at indehaveren af det affald, der blev deponeret på affaldsdepotet i Biljane Donje, selv udførte affaldsbehandlingen eller foranstaltede den foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler.

74 I denne henseende fremgår det af præmis 68 og 69 i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, at den situation, at den omhandlede slagge, der udgjorde »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, fra deponeringen på anlægget i Biljane Donje i maj 2010 til udløbet af den frist, der var fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse af 18. november 2016, ikke blev behandlet på en sådan måde, at dens negative indvirkning på miljøet blev mindsket, kun kunne opstå, fordi Republikken Kroatien ikke vedtog og gennemførte bindende foranstaltninger med henblik på at få den oprindelige producent eller indehaveren af affaldet til selv at udføre affaldsbehandlingen eller med henblik på denne behandling søgte bistand fra en anden af de aktører, der er omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98.

75 I præmis 70 i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien henviste Domstolen desuden til retspraksis, hvorefter kommunerne for det første skal overholde de regler, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98, og kan have pligt til enten selv at foretage behandlingen af affald fra deponeringsanlæg på deres område eller at foranstalte den foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler, og hvorefter den berørte medlemsstat for det andet skal vedtage de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kommunerne opfylder deres forpligtelser.

76 Som det fremgår af denne doms præmis 66, bestrides det i det foreliggende tilfælde ikke, at den omhandlede slagge stadig var deponeret på anlægget i Biljane Donje på det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om det omhandlede traktatbrud fortsat forelå, nemlig den 23. november 2021, og at arbejdet med at sanere dette deponeringsanlæg kun var i den forberedende fase på tidspunktet for afslutningen af den skriftlige forhandling for Domstolen. Det må heraf udledes, at den faktiske situation, der førte til, at Domstolen fastslog, at der forelå en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98, varede ved indtil den 23. november 2021.

77 Eftersom de argumenter, som Republikken Kroatien har fremført til imødegåelse af Kommissionens klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98, er sammenfaldende med dem, der er fremført vedrørende klagepunktet om tilsidesættelse af dette direktivs artikel 13, skal de forkastes af de samme grunde som dem, der er anført i denne doms præmis 69 og 70.

78 Under disse omstændigheder skal Kommissionens klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 tiltrædes.

79 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Republikken Kroatien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF ved ikke at have truffet alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien.

De økonomiske sanktioner

Parternes argumenter

80 Da Kommissionen er af den opfattelse, at Republikken Kroatien ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, har den på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF nedlagt påstand om, at denne medlemsstat pålægges at betale såvel et fast beløb som en daglig tvangsbøde.

81 Med henblik på fastsættelsen af størrelsen af disse økonomiske sanktioner har Kommissionen støttet sig på 2023-meddelelsen. Kommissionen har navnlig anført, at fastsættelsen af de nævnte sanktioner skal baseres på de grundlæggende kriterier, nemlig overtrædelsens grovhed, dens varighed og nødvendigheden af at sikre sanktionens afskrækkende virkning for at undgå gentagelser.

82 Hvad for det første angår overtrædelsens grovhed har Kommissionen foreslået at fastsætte koefficienten for grovhed til 6 på en skala fra 1-20, henset til dels betydningen af de EU-retlige bestemmelser, der er blevet overtrådt, dels konsekvenserne af overtrædelsen for generelle og individuelle interesser.

83 Hvad i første række angår betydningen af de EU-retlige regler, der er blevet overtrådt, har Kommissionen anført, at direktiv 2008/98 har til formål at beskytte miljøet og menneskers sundhed ved hjælp af egnede teknikker til håndtering, nyttiggørelse og genanvendelse af affald med henblik på at mindske presset på ressourcerne og forbedre anvendelse heraf. I denne henseende angives i dette direktivs artikel 5, stk. 1, for det første de betingelser, der skal være opfyldt, for at et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod at fremstille stoffet eller genstanden, kan anses for ikke at være affald, men et biprodukt. For det andet opstiller direktivets artikel 13 en positiv forpligtelse for medlemsstaterne

til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades, uden at der opstår risiko for hverken vand, luft, jord, dyr eller planter, og uden at landskaber påføres skade. For det tredje pålægger samme direktivs artikel 15, stk. 1, medlemsstaterne at sikre, at oprindelige affaldsproducenter eller indehavere af affald selv behandler affaldet eller foranstalter behandlingen foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler.

84 Hvad i anden række angår konsekvenserne af den omhandlede overtrædelse for generelle og individuelle interesser har Kommissionen henvist til den omhandlede overtrædelses grovhed, idet Republikken Kroatien har tilsidesat flere grundlæggende forpligtelser, der følger af direktiv 2008/98, og hvis overholdelse er en forudsætning for at undgå miljøskader og fare for menneskers sundhed samt for at nå målene for politikken for den cirkulære økonomi.

85 Ifølge Kommissionen er dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien på linje med fast retspraksis vedrørende de grundlæggende forpligtelser, der er fastsat ved direktiv 2008/98, hvilket skal anses for en skærpende omstændighed ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed.

86 Kommissionen har endvidere præciseret, at det omhandlede deponeringsanlæg er beliggende i landsbyen Biljane Donje, som er administrativt knyttet til byen Benkovac, der har ca. 10 000 indbyggere, og hvor ca. 140 000 ton restprodukter fra forarbejdning af ferromangan- og siliciummanganslagge er blevet deponeret direkte på jorden siden 2010, mindre end 50 m fra boliger. Eftersom det i den nævnte dom blev fastslået, at deponering af det omhandlede affald var i strid med forpligtelsen til at sikre deponering af affald uden at bringe menneskers sundhed i fare og uden at skade miljøet, kan den manglende opfyldelse af denne dom forårsage alvorlig og uoprettelig skade på menneskers sundhed og miljøet. Kommissionen har ligeledes under henvisning til Domstolens praksis anført, at ophobningen af affald, selv inden det bliver sundhedsskadeligt, henset til bl.a. regionernes eller lokaliteternes begrænsede kapacitet til at modtage det udgør en fare for miljøet, således at den manglende opfyldelse af den nævnte dom gør den kritiserede adfærd endnu mere alvorlig. Desuden kan et ulovligt deponeringsanlæg også forårsage økonomisk og anden skade for enkeltpersoner og erhvervsdrivende.

87 Kommissionen er af den opfattelse, at selv om der i denne sag er tale om et særligt tilfælde af ukorrekt anvendelse af direktiv 2008/98, skal det tages i betragtning, at overtrædelser af dette direktiv og dermed de negative virkninger heraf består i lang tid.

88 Der skal i øvrigt tages hensyn til overtrædelsens art og nærmere bestemt til den omstændighed, at Republikken Kroatien i stedet for at opfylde de forpligtelser, der følger af direktiv 2008/98, som krævet ved dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, er fortsat med den ukorrekte anvendelse af EU-retten i op til fire år efter afsigelsen af denne dom og i mere end ti år efter deponeringen af det omhandlede affald.

89 Hvad for det andet angår overtrædelsens varighed har Kommissionen anført, at varighedskoefficienten i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 3.3 udtrykkes som en multiplikator på mellem 1 og 3, og at den beregnes med 0,10 om måneden fra datoen for Domstolens afsigelse af den første dom, hvorved traktatbruddet blev fastslået. I den foreliggende sag forløb der 45 måneder mellem den 2. maj 2019, der var datoen for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, og den 15. februar 2023, hvor Kommissionen besluttede at indbringe sagen for Domstolen. Kommissionen har derfor foreslået, at varighedskoefficienten for den omhandlede overtrædelse fastsættes til 3.

90 Hvad for det tredje angår behovet for at sikre sanktionens afskrækkende virkning under hensyntagen til den pågældende medlemsstats betalingsevne har Kommissionen præciseret, at denne afskrækkende virkning i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 3.4 afspejles i »n«-faktoren, som for Republikken Kroatien er fastsat til 0,14.

91 Følgelig har Kommissionen først foreslået, at det daglige beløb til beregning af det faste beløb skal være 840 EUR, der fremkommer ved at multiplicere grundsatsen for det faste beløb, der er fastsat til 1 000 EUR i punkt 2 i bilag I til 2023-meddelelsen, med koefficienten for grovhed på 6 og »n«-faktoren på 0,14. I overensstemmelse med denne meddelelses punkt 4.2.1 skal dette faste daglige beløb ganges med det antal dage, traktatbruddet har varet. Kommissionen har anført, at der skal pålægges betaling af det således beregnede faste beløb, på betingelse af at dette beløb overstiger 392 000 EUR, der er det faste minimumsbeløb, som er fastsat for Republikken Kroatien i punkt 5 i nævnte bilag I.

92 Dernæst har Kommissionen foreslået at fastsætte tvangsbødens størrelse til 7 560 EUR pr. dag, der fremkommer ved at multiplicere den grundsats for tvangsbøden, der er fastsat til 3 000 EUR pr. dag i punkt 1 i bilag I til 2023-meddelelsen, med koefficienten for grovhed på 6, med varighedskoefficienten på 3 og med »n«-faktoren på 0,14.

93 Republikken Kroatien har anfægtet den metode til beregning af det faste beløb, som Kommissionen har foreslået, og for det tilfælde, at Domstolen beslutter at pålægge et fast engangsbeløb, har den anmodet Domstolen om ved beregningen af dette beløb ikke at tage udgangspunkt i datoen for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, men en senere dato, der indregner en rimelig frist til opfyldelse af denne dom. Under alle omstændigheder bør størrelsen af det faste beløb fastsættes til et betydeligt lavere beløb end det foreslåede.

94 Hvad for det første angår koefficienten for den omhandlede overtrædelses grovhed er Republikken Kroatien af den opfattelse, at denne bør være betydeligt lavere end den foreslåede koefficient for grovhed på 6.

95 Republikken Kroatien har gjort gældende, at den, med sin bevidsthed om målene for Den Europæiske Unions miljøpolitik, altid går ind for løsninger, der har den bedste samlede indvirkning på miljøet i overensstemmelse med formålene med direktiv 2008/98, og at den fuldt ud har gennemført dette direktiv i sin nationale lovgivning.

96 Hvad nærmere bestemt angår konsekvenserne af den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien for generelle og individuelle interesser har Republikken Kroatien anført, at de analyser, der er foretaget på anlægget i Biljane Donje, ikke har vist, at der foreligger en direkte fare for menneskers liv og sundhed eller for miljøet på og i nærheden af det sted, hvor den omhandlede slagge er deponeret, og tilføjet, at det af Kommissionen anførte vedrørende risikoen for økonomisk og anden skade for enkeltpersoner og erhvervsdrivende er af generel karakter og ikke underbygget af beviser.

97 Republikken Kroatien har endvidere anmodet Domstolen om at tage hensyn til den omstændighed, at den omhandlede overtrædelse alene vedrører deponeringsanlægget i Biljane Donje, at dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien er den første og den eneste dom, som Domstolen har afsagt mod Republikken Kroatien for tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til EU-retten, og at der er tale om den første sag anlagt mod denne medlemsstat i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF.

98 Hvad for det andet angår varighedskoefficienten for den omhandlede overtrædelse er Republikken Kroatien af den opfattelse, at denne bør fastsættes til det laveste niveau.

99 Medlemsstaten har henvist til de uforudsigelige omstændigheder, der opstod på det tidspunkt, hvor de nødvendige betingelser for bortskaffelsen af affaldet på anlægget i Biljane Donje og for opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien blev fastlagt. I første række var det på grund af de tiltag vedrørende restriktioner, der blev vedtaget i perioden mellem 2020 og 2022 i forbindelse med covid-19-pandemien, umuligt at gennemføre de planlagte aktiviteter inden for de fastsatte frister. I anden række har medlemsstaten anført, at dens område blev ramt af flere ødelæggende jordskælv i marts og december 2020, og at ministeriet for fysisk planlægning, byggeri og statens ejendom (Kroatien), der skulle gennemføre forskningsaktiviteter vedrørende den mulige genbrug af den omhandlede slagge, hurtigt måtte omfordele størstedelen af sin kapacitet til prioriterede genopbygnings- og indkvarteringsprogrammer, hvilket gjorde det vanskeligt at gennemføre foranstaltningerne til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien.

100 Republikken Kroatien er desuden af den opfattelse, at der skal tages hensyn til, at de kroatiske myndigheder i hele overtrædelsesperioden har stillet sig til rådighed for Kommissionens tjenestegrene med henblik på at fremlægge alle oplysninger vedrørende opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien og dermed har handlet i god tro og under fuld overholdelse af princippet om loyalt samarbejde.

101 Hvad for det tredje angår Republikken Kroatiens betalingsevne har medlemsstaten gjort gældende, at de særlige omstændigheder, der er nævnt i denne doms præmis 99, har haft en negativ indvirkning på de økonomiske indikatorer for Republikken Kroatien og nærmere bestemt på væksten i dens BNP. Desuden er inflationsraten i medlemsstaten steget betydeligt siden slutningen af 2021.

102 Hvad angår påstanden om pålæggelse af en tvangsbøde har Republikken Kroatien anført, at den har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien. Den har nemlig klart og utvetydigt – senest med vedtagelsen af affaldshåndteringsplanen for perioden 2023-2028 og den kroatiske regerings beslutning af 24. august 2023 om sanering af deponeringsanlægget i Biljane Donje – bekræftet sin hensigt om at sanere dette anlæg. Medlemsstaten har tilføjet, at den i et bilag til svarskriftet har angivet de foranstaltninger, som den vil fortsætte med at gennemføre indtil den endelige bortskaffelse af det omhandlede affald.

103 Republikken Kroatien er derfor af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at fastsætte en tvangsbøde i den foreliggende sag. Subsidiært, og for det tilfælde, at Domstolen måtte beslutte at pålægge den en tvangsbøde, har den nedlagt påstand om, at Domstolen fastsætter denne til et beløb, der er betydeligt lavere end det af Kommissionen foreslåede.

104 Hvad nærmere bestemt angår tvangsbødeperioden har Republikken Kroatien anmodet Domstolen om at fastsætte en tvangsbøde beregnet for perioder på seks måneder og nedsætte det samlede beløb for hver af disse perioder på grundlag af fremskridtene med gennemførelsen af saneringen af deponeringsanlægget.

Domstolens bemærkninger

105 Indledningsvis bemærkes, at den i artikel 260, stk. 2, TEUF fastsatte procedure har til formål at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag og dermed sikre den effektive anvendelse af EU-retten, og at de i bestemmelsen hjemlede foranstaltninger, nemlig tvangsbøden og det faste beløb, begge har dette samme formål (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

106 Ifølge fast retspraksis afhænger spørgsmålet om, hvorvidt der skal pålægges en tvangsbøde og et fast beløb, af, hvor egnet hver af disse sanktioner er til at opfylde det mål, der forfølges, når der tages hensyn til omstændighederne i den konkrete sag, og det er ikke udelukket at anvende begge sanktionstyper (dom af 17.9.2015, Kommissionen mod Italien, C-367/14, EU:C:2015:611, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

107 Mens pålæggelsen af en tvangsbøde må anses for særligt egnet til at tilskynde en medlemsstat til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, hviler et påbud om betaling af et fast beløb i højere grad på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode efter den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået (dom af 17.9.2015, Kommissionen mod Italien, C-367/14, EU:C:2015:611, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis).

108 Domstolen har altså ved udøvelsen af sit skøn på det pågældende område kompetence til kumulativt at pålægge en tvangsbøde og et fast beløb (dom af 17.9.2015, Kommissionen mod Italien, C-367/14, EU:C:2015:611, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis).

109 Det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).

110 Kommissionens påstand binder således ikke Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i denne institutions handlinger (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, EU:C:2020:202, præmis 136 og den deri nævnte retspraksis).

– *Det faste beløb*

111 Ifølge Domstolens praksis bør en domfældelse til betaling af et fast beløb og fastsættelsen af den eventuelle størrelse af dette beløb i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I denne forbindelse tildeler denne artikel Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af,

hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion, og i givet fald dens størrelse (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).

112 I den foreliggende sag finder Domstolen henset til samtlige de retlige og faktiske forhold, der har ført til det konstaterede traktatbrud, at en effektiv imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb.

113 I denne henseende skal der nærmere bestemt tages hensyn til, at Republikken Kroatien hverken under den administrative procedure eller i øvrigt under sagen for Domstolen har gjort betydelige fremskridt i retning af at sikre en fuldstændig opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, og at det, således som det fremgår af denne doms præmis 59, først var efter anlæggelsen af det foreliggende søgsmål, at den kroatiske regering besluttede at sanere deponeringsanlægget i Biljane Donje. Republikken Kroatien har desuden ikke bestridt, at det omhandlede affald på tidspunktet for afslutningen af den skriftlige forhandling for Domstolen stadig var deponeret på samme måde og på samme sted, og at saneringsarbejderne på dette tidspunkt kun var i den forberedende fase.

114 Under disse omstændigheder tilkommer det Domstolen under udøvelse af sin skønsbeføjelse at fastsætte størrelsen af det faste beløb således, at beløbet dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til det fastslåede traktatbrud og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. den fastslåede tilsidesættelses grovhed og den periode, hvori denne bestod efter afsigelsen af den dom, hvorved den blev fastslået, samt den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 28.9.2023, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Afgiftsmærkning af gasolier), C-692/20, EU:C:2023:707, præmis 96).

115 Hvad i første række angår varigheden af det traktatbrud, der er genstand for det foreliggende søgsmål, skal det bemærkes, at denne skal vurderes under hensyntagen til det tidspunkt, hvor Domstolen vurderer de faktiske omstændigheder, og ikke det tidspunkt, hvor Kommissionen indbringer sagen for Domstolen (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 122).

116 Som det fremgår af denne doms præmis 113, var det hævdede traktatbrud i det foreliggende tilfælde endnu ikke ophørt på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder. Det må derfor fastslås, at dette traktatbrud har varet ved siden den 2. maj 2019, nemlig datoen for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, dvs. i næsten seks år, hvilket udgør en betydelig varighed (jf. analogt dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, præmis 106).

117 Hvad i anden række angår overtrædelsens grovhed bemærkes, at forpligtelsen til at bortskaffe affald uden at bringe menneskets sundhed i fare og uden at skade miljøet indgår i selve målsætningerne for Den Europæiske Unions miljøpolitik, således som det fremgår af artikel 191 TEUF (dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Italien, C-653/13, EU:C:2015:478, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis). Hvad nærmere bestemt angår artikel 5, 13 og 15 i direktiv 2008/98 fastsætter disse, således som Kommissionen har anført i sine skriftlige indlæg, grundlæggende forpligtelser med henblik på at nå dette direktivs formål, som består i at sikre beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed, bl.a. ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering.

118 Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at forringelsen af miljøet er en naturlig konsekvens af tilstedeværelsen af affald på deponeringsanlægget, uanset arten af dette – og idet det er uden betydning, at dette affald hverken er farligt eller giftigt – og at ophobningen af affaldet, selv inden det bliver sundhedsskadeligt, udgør en fare for miljøet (dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har ligeledes fastslået, at når en overtrædelse og navnlig manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen kan skade miljøet og bringe menneskers sundhed i fare, skal en sådan overtrædelse betragtes som særlig alvorlig (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 61).

119 I det foreliggende tilfælde skal det fastslåede traktatbrud derfor anses for at være særlig alvorligt.

120 Traktatbruddets grovhed styrkes yderligere af den omstændighed, at dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien vedrører de grundlæggende forpligtelser, der er fastsat ved direktiv 2008/98, og at Republikken Kroatien i strid med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af den relevante dom fra Domstolen, lod opfyldelsen af dommen afhænge af resultaterne af konklusionerne af den sagkyndige undersøgelse af egenskaberne ved den omhandlede slagge, hvorved den tilsidesatte domskonklusionen. Det må desuden anses for en skærpende omstændighed, at slaggen, med en vægt på ca. 140 000 ton og en samlet volumen på mere end 76 000 m^3, fortsat var uretmæssigt deponeret i længere tid i landsbyen Biljane Donje nær boliger, uden væsentlig indgriben fra de kompetente nationale myndigheders side, og at de sagkyndige undersøgelser, som medlemsstaten har henvist til, har vist, at den omhandlede slagge udgjorde en risiko for udledning af skadelige stoffer, indeholdt farlige stoffer og var radioaktivt over de tilladte niveauer. Det skal ligeledes i henseende til det omhandlede traktatbruds grovhed tages i betragtning, at Republikken Kroatien ikke har planlagt fuldt ud at opfylde kravene i direktiv 2008/98 før august 2025, dvs. ca. 12 år efter den dato, hvor de forpligtelser, der følger af dette direktiv, trådte i kraft for denne medlemsstat som følge af dens tiltrædelse af EU, hvilket udgør en særlig lang periode (jf. analogt dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

121 Med hensyn til de argumenter, som Republikken Kroatien har fremført til støtte for sin anmodning om nedsættelse af koefficienten for den omhandlede overtrædelses grovhed, kan det forhold, at denne medlemsstat måtte have gennemført direktiv 2008/98 fuldt ud i sin retsorden, for det første ikke betragtes som en formildende omstændighed, eftersom genstanden for den foreliggende sag ikke er manglende gennemførelse af dette direktiv, men manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen, hvorved det fastslås, at de forpligtelser, der følger af det nævnte direktiv, ikke er blevet opfyldt.

122 For det andet kan hverken den omstændighed, at de analyser, som de kroatiske myndigheder har tilvejebragt, ikke har vist, at der foreligger en direkte fare for menneskers liv og sundhed eller for miljøet på og i nærheden af deponeringsanlægget i Biljane Donje, eller det forhold, at enkeltpersoner og erhvervsdrivende ikke er blevet påført økonomisk eller anden skade, medføre en mindre streng bedømmelse af den omhandlede overtrædelses grovhed, når henses til de risici, som overtrædelsen indebærer for de omhandlede vigtige offentlige interesser, der er knyttet til beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed, jf. den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 117 og 118.

123 For det tredje er det ganske vist korrekt, at den omhandlede overtrædelse vedrørende den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien kun vedrører deponeringsanlægget i Biljane Donje. Denne omstændighed skal imidlertid afvejes over for det forhold, at Republikken Kroatien ikke har gjort betydelige fremskridt i retning af at opfylde denne dom med hensyn til dette anlæg fra indledningen af den første traktatbrudsprocedure for Domstolen til tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder. Den skade, der fortsat påføres menneskers sundhed og miljøet på grund af det påtalte traktatbrud, er derfor ligeså betydelig som den, der blev forårsaget af det oprindelige traktatbrud, der blev fastslået i dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien (jf. analogt dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, præmis 56). Derudover følger det af Republikken Kroatiens skriftlige indlæg, at denne medlemsstat på trods af afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien er fortsat med at se bort fra den omstændighed, at den omhandlede slagge udgør affald og ikke et biprodukt, i strid med Domstolens kvalificering heraf i den nævnte dom.

124 Selv om det for det fjerde ikke kan udelukkes, at de omstændigheder, som Republikken Kroatien har henvist til vedrørende covid-19-pandemien og jordskælvene i marts og december 2020, jf. denne doms præmis 99, har kunnet forårsage visse forsinkelser i opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, tog de foranstaltninger, der blev truffet eller påtænkt truffet på tidspunktet for disse begivenheder og endda senere, helt indtil august 2023, ikke desto mindre sigte på at undersøge muligheden for at genanvende den omhandlede slagge, hvilket har medført, at de traktatbrud, der blev fastslået i denne dom, fortsat består. Disse særlige omstændigheder kan derfor ikke påvirke vurderingen af den omhandlede overtrædelses grovhed.

125 For det femte skal det i lyset af de forskellige foranstaltninger, der er truffet efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, bemærkes, at Republikken Kroatien har fastholdt den samme adfærd som den, der gav anledning til nævnte dom, idet den i en lang periode tolererede deponering af en meget stor mængde slagge på anlægget i Biljane Donje på grund af en eventuel anvendelse af denne slagge som byggemateriale, selv om det var usikkert, om en sådan anvendelse var mulig. Under disse omstændigheder kan den omstændighed, at Republikken Kroatien har samarbejdet med Kommissionens tjenestegrene under den foreliggende procedure, ikke anses for en formildende omstændighed.

126 Dog skal der som formildende omstændighed tages hensyn til, at dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien er den første dom afsagt af Domstolen mod Republikken Kroatien i henhold til artikel 258 TEUF, og at den foreliggende sag ligeledes er den første, der er indledt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF mod denne medlemsstat, også selv om den først er tiltrådt EU for relativt kort tid siden (jf. i denne retning dom af 30.5.2013, Kommissionen mod Sverige, C-270/11, EU:C:2013:339, præmis 55, og af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 63).

127 Hvad i tredje række angår Republikken Kroatiens betalingsevne har Kommissionen foreslået at tage hensyn til denne medlemsstats BNP i forhold til gennemsnittet af medlemsstaternes BNP for to tredjedele af beregningen og til befolkningen i forhold til gennemsnittet af medlemsstaternes befolkninger som et demografisk kriterium for en tredjedel af beregningen, i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2.

128 I denne henseende fremgår det af Domstolens nyere praksis, at fastlæggelsen af den berørte medlemsstats betalingsevne ikke i metoden til beregning af »n«-faktoren – der repræsenterer den pågældende medlemsstats betalingsevne set i forhold til de øvrige medlemsstaters

betalingsevne – kan omfatte en hensyntagen til et demografisk kriterium i henhold til den fremgangsmåde, der er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2 (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 86).

129 Med henblik på at fastlægge Republikken Kroatiens betalingsevne skal der således tages udgangspunkt i medlemsstatens BNP som den væsentligste faktor, uden at der tages hensyn til størrelsen af dens befolkning. Der skal i øvrigt tages hensyn til Republikken Kroatiens argumenter om den ugunstige udvikling i de relevante økonomiske indikatorer, som den nævnte medlemsstat har oplevet i overtrædelsesperioden. Følgelig skal der ligeledes tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 131 og den deri nævnte retspraksis).

130 Henset til ovenstående betragtninger finder Domstolen det passende at pålægge betaling af et fast beløb på 1 000 000 EUR.

– *Tvangsbøden*

131 Ifølge Domstolens faste praksis er pålæggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som traktatbruddet har varet ved, på grund af at en foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt inden Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 135 og den deri nævnte retspraksis).

132 I den foreliggende sag er traktatbruddet, således som det er konstateret i denne doms præmis 116, fortsat indtil Domstolens undersøgelse af sagens faktiske omstændigheder.

133 Under disse omstændigheder udgør pålæggelsen af en tvangsbøde et passende økonomisk middel med henblik på at tilskynde Republikken Kroatien til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe det konstaterede traktatbrud til ophør og til at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien fuldt ud.

134 I denne henseende er det fast retspraksis, at denne tvangsbøde skal fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få den pågældende medlemsstat til at ændre sin adfærd og bringe den foreholdte adfærd til ophør (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 138 og den deri nævnte retspraksis).

135 Når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 139 og den deri nævnte retspraksis).

136 Ved fastsættelsen af en tvangsbødes størrelse skal der for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten principielt tages hensyn til tilsidesættelsernes grovhed, varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal der tages særligt hensyn til konsekvenserne af den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser for offentlige og private

interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).

137 De omstændigheder, der skal tages i betragtning i den foreliggende sag, fremgår navnlig af de i denne doms præmis 116-122 og 124-129 anførte forhold vedrørende den omhandlede overtrædelses grovhed og varighed samt Republikken Kroatiens betalingsevne. I øvrigt skal der tages hensyn til, at fuldstændig bortskaffelse af det omhandlede affald efter denne medlemsstats forventninger ikke vil være opnået før august 2025, dvs. ca. 15 år efter deponeringen af affaldet på anlægget i Biljane Donje.

138 Endelig kan Republikken Kroatiens påstand om pålæggelse af en degressiv tvangsbøde beregnet på halvårsbasis ikke tages til følge. Eftersom det fastslåede traktatbrud vedrører et enkelt deponeringsanlæg, vil mindre skade på miljøet og menneskers sundhed nemlig muligvis først kunne konstateres, efter at denne medlemsstat fuldt ud har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien.

139 Henset til det ovenstående bør Republikken Kroatien pålægges at betale en tvangsbøde til Kommissionen på 6 500 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Kroatien, regnet fra dagen for afsigelsen af den foreliggende dom, og indtil denne dom er fuldstændig opfyldt.

Sagsomkostninger

140 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Kroatien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Syvende Afdeling):

1) **Republikken Kroatien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF ved ikke at have truffet alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom af 2. maj 2019, Kommissionen mod Kroatien (Affaldsdepotet i Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

2) **Republikken Kroatien betaler et fast beløb på 1 000 000 EUR til Europa-Kommissionen.**

3) **Republikken Kroatien betaler en tvangsbøde på 6 500 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom af 2. maj 2019, Kommissionen mod Kroatien (Affaldsdepotet i Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), til Europa-Kommissionen, regnet fra afsigelsen af denne dom og indtil opfyldelsen af dom af 2. maj 2019, Kommissionen mod Kroatien (Affaldsdepotet i Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), såfremt det i domskonklusionens punkt 1 fastslåede traktatbrud fortsat består på dette tidspunkt.**

4) **Republikken Kroatien betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter