ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

6 maart 2025 *

„Niet-nakoming – Artikel 260, lid 2, VWEU – Verwerking van afvalstoffen – Richtlijn 2008/98/EG – Op de stortplaats te Biljane Donje (Kroatië) gedeponeerd steengruis – Artikel 5, lid 1 – Begrip ‚bijproduct' – Artikel 13 – Verplichting van de lidstaten om te waken over de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu – Artikel 15, lid 1 – Verplichting om de afvalstoffen te laten verwerken door de houder of andere daartoe aangewezen personen – Arrest van het Hof waarbij niet-nakoming is vastgesteld – Niet-uitvoering – Geldelijke sancties – Forfaitaire som – Dwangsom"

In zaak C-315/23,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 260, lid 2, VWEU, ingesteld op 23 mei 2023,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Escobar Gómez, M. Mataija en P. Ondrůšek als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Republiek Kroatië, vertegenwoordigd door G. Vidović Mesarek als gemachtigde,

verweerster,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen (rapporteur), president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Zevende kamer, M. L. Arastey Sahún, president van de Vijfde kamer, en J. Passer, rechter,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Kroatisch.

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof:

– vast te stellen dat de Republiek Kroatië, door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van 2 mei 2019, Commissie/Kroatië (Stortplaats te Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343; hierna: „arrest Commissie/Kroatië"), de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

– de Republiek Kroatië op grond van artikel 260, lid 2, VWEU te veroordelen om aan de Commissie een forfaitaire som te betalen die overeenstemt met een dagelijks bedrag van 840 EUR, te vermenigvuldigen met het aantal dagen dat is verstreken tussen de datum van de uitspraak van het niet-nakomingsarrest en de datum waarop die lidstaat dit arrest nakomt, of bij gebreke daarvan de datum van de uitspraak van het arrest van het Hof in de onderhavige zaak, waarbij het forfaitaire minimumbedrag is vastgesteld op 392 000 EUR;

– de Republiek Kroatië te veroordelen om aan de Commissie een dagelijkse dwangsom te betalen van 7 560 EUR per dag vertraging bij de uitvoering van het niet-nakomingsarrest, vanaf de datum van de uitspraak van het arrest in de onderhavige procedure tot de datum waarop het arrest Commissie/Kroatië volledig is uitgevoerd;

– de Republiek Kroatië te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2008/98

2 Artikel 1 („Onderwerp en toepassingsgebied") van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3, met rectificatie in PB 2012, L 99, blz. 35) luidt als volgt:

„Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen, ter beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van hulpbronnen en ter verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan."

3 In artikel 3, punt 1, van deze richtlijn wordt het begrip „afvalstof" gedefinieerd als „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

4 Artikel 5 van die richtlijn („Bijproducten") bepaalt in lid 1:

„Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1), worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a) het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;

b) de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is;

c) de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en

d) verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid."

5 Artikel 13 van die richtlijn („Bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu") luidt als volgt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name:

a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens

c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon."

6 Artikel 15 („Verantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen") van richtlijn 2008/98 bepaalt in lid 1:

„De lidstaten nemen de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een eerste afvalproducent of andere houder van afvalstoffen zelf de afvalverwerking verricht, die verwerking laat verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of daartoe regelingen laat treffen door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen, met inachtneming van de artikelen 4 en 13."

Mededeling van 2023

7 De punten 3 en 4 van mededeling 2023/C 2/01 van de Commissie, met als opschrift „Financiële sancties in niet-nakomingsprocedures" (PB 2023, C 2, blz. 1; hierna: „mededeling van 2023"), bevatten regels over respectievelijk de „dwangsom" en de „forfaitaire som".

8 In punt 3.2 van deze mededeling, „Toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk (factor 1 tot 20)”, staat te lezen:

„Een inbreuk die bestaat uit de niet-uitvoering van een arrest door een lidstaat […] wordt altijd als ernstig beschouwd. Om het bedrag van de sanctie op de specifieke omstandigheden van de zaak af te stemmen, stelt de Commissie de coëfficiënt voor de ernst vast op basis van twee parameters: het belang van de Unievoorschriften waarop de inbreuk is gepleegd of die niet zijn omgezet en de gevolgen van de inbreuk voor algemene en bijzondere belangen.

[…] de ernst van de inbreuk [wordt] bepaald door een door de Commissie vastgestelde coëfficiënt tussen 1 (minimum) en 20 (maximum).”

9 Punt 3.3 van die mededeling („Toepassing van een coëfficiënt voor de duur van de inbreuk”) luidt:

„[…]

De coëfficiënt voor de duur van de inbreuk wordt uitgedrukt als vermenigvuldigingscoëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 3. De coëfficiënt wordt toegepast à raison van 0,10 per maand te rekenen vanaf de uitspraak van het eerste arrest […].

[…]”

10 Punt 3.4 van die mededeling („De financiële draagkracht van de lidstaat”) bepaalt:

„[…]

De hoogte van de sanctie die nodig is om afschrikkend te zijn, zal variëren naargelang van de financiële draagkracht van de lidstaat. Deze afschrikkende werking wordt weerspiegeld in de factor ‚n’. Deze factor is gedefinieerd als een gewogen geometrisch gemiddeld bruto binnenlands product (bbp) […] van de betrokken lidstaat in vergelijking met het gemiddelde van de bbp’s van de lidstaten, met een gewicht van twee, en van de bevolking van de betrokken lidstaat, vergeleken met het gemiddelde van de bevolking van de lidstaten, met een gewicht van één. Dit vertegenwoordigt de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat in verhouding tot die van de andere lidstaten:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{bbp}_\text{n}}{\text{bbp}_\text{gem}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{bev}_\text{n}}{\text{bev}_\text{gem}}\right)^{1/3}$$

[…]

De Commissie heeft […] besloten tot een herziening van haar methode voor de berekening van de factor ‚n’, die thans primair berust op het bbp van de lidstaten en secundair op hun bevolking, als demografisch criterium waardoor een redelijke afwijking tussen de verschillende lidstaten kan worden gehandhaafd. Het voor een derde van de berekening van de factor ‚n’ in aanmerking nemen van de bevolking van de lidstaten vermindert de variatie van de factor ‚n’ van de lidstaten in redelijke mate vergeleken met een berekening die uitsluitend op het bbp van de lidstaten is gebaseerd. Hiermee wordt ook een element van stabiliteit aan de berekening van de factor ‚n’ toegevoegd, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal

variëren. Het bbp van een lidstaat kan daarentegen hogere jaarlijkse fluctuaties ondergaan, met name in perioden van economische crisis. Aangezien het bbp van de lidstaat nog steeds goed is voor twee derde van de berekening, blijft de financiële draagkracht de overheersende factor voor de beoordeling.

[…]”

11 In punt 4.2 van de mededeling van 2023 wordt de methode voor de berekening van de forfaitaire som als volgt uiteengezet:

„De methode voor de berekening van de forfaitaire som vertoont grote gelijkenis met die voor de berekening van de dwangsom, namelijk:

– een forfaitair basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst;

– de uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met de factor ‚n’,

– en die uitkomst wordt vervolgens vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt.

[…]”

12 Punt 4.2.1 van deze mededeling luidt:

„Voor de berekening van de forfaitaire som moet het dagelijkse bedrag worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt. Deze laatste factor wordt als volgt gedefinieerd:

– voor beroepen op grond van artikel 260, lid 2, VWEU: het aantal dagen dat is verstreken tussen de uitspraak van het eerste arrest en de conformering of, bij gebreke van conformering, de uitspraak van het arrest op grond van artikel 260 VWEU.

[…]”

13 Punt 4.2.2 van die mededeling is als volgt geformuleerd:

„Voor de berekening van de forfaitaire som past de Commissie dezelfde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en dezelfde vaste factor ‚n’ toe als voor de berekening van de dwangsom […].

Het forfaitaire basisbedrag voor forfaitaire sommen is lager dan dat voor dwangsommen. […]

Het forfaitaire basisbedrag dat van toepassing is op de dwangsom is vastgesteld in punt 2 van de bijlage I.

[…]”

14 Bijlage I bij de mededeling van 2023 („Gegevens die worden gebruikt voor de vaststelling van aan het Hof voorgestelde financiële sancties”) bepaalt in punt 1 dat het in punt 3.1 van deze mededeling vermelde forfaitaire basisbedrag voor de dwangsom wordt vastgesteld op 3 000 EUR per dag, in punt 2 dat het in punt 4.2.2 van deze mededeling vermelde forfaitaire basisbedrag

voor de forfaitaire som wordt vastgesteld op 1 000 EUR per dag, en in punt 3 dat de factor „n” voor de Republiek Kroatië is vastgesteld op 0,14. In punt 5 van bijlage I bij die mededeling wordt verduidelijkt dat de forfaitaire minimumsom voor de Republiek Kroatië 392 000 EUR bedraagt.

Arrest Commissie/Kroatië

15 In het arrest Commissie/Kroatië oordeelde het Hof dat:

– de Republiek Kroatië, door niet vast te stellen dat het op de stortplaats te Biljane Donje (Kroatië) gedeponeerde steengruis afval is, en geen bijproduct, en dus als afval moet worden behandeld, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG;

– de Republiek Kroatië, door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de te Biljane Donje gestorte afvalstoffen zodanig worden beheerd dat de menselijke gezondheid en het milieu niet in gevaar worden gebracht, de krachtens artikel 13 van richtlijn 2008/98 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, en

– de Republiek Kroatië, door niet de maatregelen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de houder van de te Biljane Donje gestorte afvalstoffen zelf de afvalverwerking verricht of de verwerking laat verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen, de krachtens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

16 Bij brief van 28 mei 2019 heeft de Commissie de Republiek Kroatië verzocht haar in kennis te stellen van de genomen of geplande maatregelen, samen met een gedetailleerd tijdschema, om te voldoen aan het arrest Commissie/Kroatië.

17 In haar antwoord van 17 oktober 2019 gaf de Republiek Kroatië aan dat het op de stortplaats te Biljane Donje gedeponeerde steengruis bestemd was voor de renovatie van de luchthaven van Zadar (Kroatië) en de sanering van bovengrondse mijnen op verlaten bauxietwinningslocaties. Deze lidstaat heeft melding gemaakt van een aantal daartoe te nemen maatregelen, zonder evenwel een tijdschema voor de uitvoering van de geplande maatregelen te verstrekken.

18 Na afloop van de vergaderingen tussen de Commissie en de Kroatische autoriteiten op 5 en 6 november 2019 en 16 juni 2021 was de Commissie van mening dat de Republiek Kroatië niet alle maatregelen had genomen die nodig waren voor de uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië. De Kroatische autoriteiten hadden namelijk niet gepreciseerd welke specifieke maatregelen zij voornemens waren te nemen ter uitvoering van dat arrest en binnen welke termijn zij deze maatregelen ten uitvoer zouden leggen. Daarom heeft de Commissie deze lidstaat op 23 september 2021 een aanmaningsbrief gestuurd, waarin deze werd uitgenodigd om binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van de brief zijn opmerkingen te maken.

19 Op 23 november 2021 antwoordde de Republiek Kroatië op deze aanmaningsbrief dat een analyse van de eigenschappen van de rotsslakken (zijnde de stof die werd gedeponeerd op de stortplaats te Biljane Donje in de vorm van gruis) (hierna: „betrokken slakken”) met het oog op de vaststelling

van het potentiële gebruik ervan als bouwmateriaal, nog steeds aan de gang was. Zij stelde dat voor deze analyse in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure een deskundige was geselecteerd die uiterlijk op 21 maart 2022 zijn deskundigenverslag moest indienen. Deze lidstaat verklaarde dat de naleving van het arrest Commissie/Kroatië zou afhangen van de conclusies van dat verslag.

20 Volgens de Republiek Kroatië zouden drie opties openstaan indien uit dit deskundigenverslag zou blijken dat de betrokken slakken als bouwmateriaal kunnen worden gebruikt. Ten eerste kan het steengruis met het oog op de verwezenlijking van projecten van openbaar belang gratis ter beschikking worden gesteld van lokale en regionale autoriteiten, die eerst moeten worden verzocht om hun interesse hiervoor kenbaar te maken. Ten tweede, als er geen interesse is voor de eerste optie of als er onvoldoende interesse is voor al het steengruis, kan dit tegen betaling en zonder openbare aanbesteding worden overgedragen aan lokale of regionale autoriteiten of aan rechtspersonen die eigendom zijn van of zijn opgericht door Kroatië voor de uitvoering van commerciële projecten of projecten die niet van openbaar belang zijn. Ten derde kan het steengruis worden verkocht in het kader van een openbare aanbesteding. De Republiek Kroatië heeft eveneens opgemerkt dat de betrokken slakken wellicht zouden moeten worden verwerkt alvorens te worden gebruikt in de bouw. Wat betreft de eerste twee opties zou dit de opening van een nieuwe openbare aanbestedingsprocedure vereisen waarvan de termijn, in geval van beroep, zou kunnen worden verlengd. Bovendien hangt de te verwachten duur van de verwerking van de betrokken slakken af van verschillende factoren en zelfs na die verwerking zou de Republiek Kroatië over de betrokken slakken kunnen beschikken overeenkomstig die drie opties, hetgeen de naleving van bijkomende fasen in de procedure zou vereisen.

21 De Republiek Kroatië heeft aangegeven dat zij zich, indien uit de conclusies van het deskundigenverslag mocht blijken dat de betrokken gedeponeerde slakken niet als bouwmateriaal kunnen worden gebruikt, zou houden aan de zakon o gospodarenju otpadom (wet op afvalstoffenbeheer) van 15 juli 2021, *Narodne novine*, nr. 84/2021; hierna: „wet afvalstoffenbeheer”). In dat geval zouden de Kroatische autoriteiten de betrokken slakken voor behandeling aan een bevoegd persoon of buiten Kroatië afleveren, in overeenstemming met verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB 2006, L 190, blz. 1).

22 In de twee in de punten 20 en 21 van het onderhavige arrest genoemde gevallen zouden deze autoriteiten eerst een openbare aanbestedingsprocedure moeten organiseren en vervolgens moeten zorgen voor de sanering van de stortplaats te Biljane Donje overeenkomstig de wet afvalstoffenbeheer.

23 De Republiek Kroatië heeft ook verklaard dat zij de stortplaats te Biljane Donje vóór eind 2021 in het afvalbeheerplan zou opnemen.

24 De Commissie was van mening dat deze lidstaat niet de nodige maatregelen had genomen ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië en heeft daarom op 23 mei 2023 het onderhavige beroep ingesteld.

25 Bij beslissing van de president van het Hof van 4 maart 2024 is de behandeling van de onderhavige zaak geschorst tot de uitspraak van het arrest in zaak C-147/2. Na de uitspraak van het arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn) (C-147/23, EU:C:2024:346), heeft de president van het Hof diezelfde dag de hervatting van de procedure in de onderhavige zaak gelast.

Beroep

Niet-nakoming

Argumenten van partijen

26 Het beroep van de Commissie is gebaseerd op drie grieven in verband met de schending van respectievelijk artikel 5, lid 1, artikel 13 en artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98.

27 Met haar eerste grief verwijt de Commissie de Republiek Kroatië dat zij niet de maatregelen heeft genomen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië om een einde te maken aan de schending van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98, aangezien deze lidstaat niet had vastgesteld dat het op de stortplaats te Biljane Donje gedeponeerde steengruis afval was.

28 De Commissie betoogt dat de benadering van de betrokken slakken door deze lidstaat, ondanks de uitspraak van dat arrest, in wezen hetzelfde is gebleven als vóór die uitspraak. Uit de opmerkingen van de Republiek Kroatië in de precontentieuze procedure, waarnaar wordt verwezen in de punten 19 tot en met 23 van het onderhavige arrest, blijkt namelijk dat de Kroatische autoriteiten zijn blijven onderzoeken of het mogelijk was deze slakken in de bouwsector te gebruiken, wat aantoont dat die slakken nog altijd worden behandeld als bijproducten waarvan het latere gebruik moet worden verzekerd, en niet als afvalstoffen.

29 Met betrekking tot de overwegingen die de Republiek Kroatië in de loop van die precontentieuze procedure naar voren heeft gebracht met betrekking tot de eventuele toekomstige toepassingen van de betrokken slakken die op de stortplaats te Biljane Donje zijn gedeponeerd, merkt de Commissie op dat het gebruik van die slakken als bouwmateriaal enkel door die lidstaat is overwogen.

30 Overigens doet het feit dat de Republiek Kroatië in haar antwoord op de aanmaningsbrief – voor het geval dat het gebruik van die slakken voor bouwdoeleinden onmogelijk zou blijken – de door haar wetgeving inzake afvalbeheer vereiste aanvullende maatregelen heeft beschreven, waaronder de opneming van de stortplaats te Biljane Donje in het afvalbeheerplan, niets af aan de onzekerheid over het gebruik van deze slakken voor bouwdoeleinden. De bewering dat de slakken afvalstoffen zouden kunnen zijn, is namelijk louter speculatie, wat niet volstaat om de in het arrest Commissie/Kroatië vastgestelde schending van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 te beëindigen. Ook de aankondiging door deze lidstaat van bepaalde voorbereidende werkzaamheden, zoals wijzigingen van het afvalbeheerplan, is daarvoor ontoereikend.

31 De Commissie leidt daaruit af dat de schending van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 voortduurt.

32 Met haar tweede grief verwijt de Commissie de Republiek Kroatië dat zij niet de maatregelen heeft genomen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië om een einde te maken aan de door het Hof in dat arrest vastgestelde schending van artikel 13 van deze richtlijn, aangezien deze lidstaat niet de nodige maatregelen had genomen om ervoor te zorgen dat het op de stortplaats te Biljane Donje gedeponeerde steengruis wordt beheerd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu.

33 De Commissie betoogt dat niet wordt betwist dat deze afvalstoffen nog steeds onregelmatig op dezelfde plaats en op dezelfde wijze worden gedeponeerd. Hieruit volgt dat de Republiek Kroatië op de referentiedatum voor de beoordeling van het voortduren van de niet-nakoming, te weten 23 november 2021, niet heeft gezorgd voor de juiste verwijdering van de op de stortplaats te Biljane Donje gedeponeerde afvalstoffen.

34 De instelling voegt daaraan toe dat uit de maatregelen die deze lidstaat na die datum heeft genomen, evenmin kan worden afgeleid dat er doeltreffende maatregelen zijn vastgesteld om de afvalstoffen overeenkomstig richtlijn 2008/98 te verwijderen.

35 De Commissie leidt daaruit af dat de schending van artikel 13 van richtlijn 2008/98 voortduurt.

36 Met haar derde grief verwijt de Commissie de Republiek Kroatië dat zij niet de maatregelen heeft genomen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië om een einde te maken aan de door het Hof in dat arrest vastgestelde schending van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98, doordat deze lidstaat niet de nodige maatregelen had genomen om ervoor te zorgen dat de houder van het op de stortplaats te Biljane Donje gedeponeerd afval zelf de afvalstoffen verwerkt of laat verwerken door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen.

37 De Commissie herinnert er in dit verband aan dat de lidstaten volgens de rechtspraak met betrekking tot artikel 8 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39), de voorganger van richtlijn 2008/98, verplicht zijn te zorgen voor de sanering van illegale stortplaatsen.

38 Op de referentiedatum voor de beoordeling van het voortduren van de niet-nakoming, te weten 23 november 2021, zouden de betrokken slakken echter nog steeds ten onrechte zijn gedeponeerd op de stortplaats te Biljane Donje en niet zijn verwerkt, aangezien de Republiek Kroatië nog steeds niet de nodige maatregelen heeft genomen om de krachtens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 op haar rustende verplichtingen na te komen.

39 Bijgevolg is de Commissie van mening dat de schending van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 voortduurt.

40 De Republiek Kroatië verzoekt het Hof om het beroep ongegrond te verklaren.

41 Wat betreft in de eerste plaats de grief inzake schending van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98, betoogt deze lidstaat dat gedurende de procedure bij het Hof in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Commissie/Kroatië is vastgesteld dat de betrokken slakken minerale rijkdommen waren die aan de Republiek Kroatië toebehoorden en dat de nationale autoriteiten bijgevolg de zakon o upravljanju državnom imovinom (wet inzake het beheer van openbare goederen) van 25 mei 2018 (*Narodne novine*, nr. 52/18), en in het bijzonder artikel 9 ervan, moesten naleven. Overeenkomstig dat artikel, dat een rationeel, transparant en openbaar beheer van openbare goederen voorschrijft met het oog op de duurzame ontwikkeling van de Republiek Kroatië, en in het bijzonder de uitvoering van alle handelingen in verband met openbare goederen in overeenstemming met goed beheer en de beginselen van het beheer van openbare goederen, hadden de Kroatische autoriteiten van meet af aan moeten vaststellen dat het onmogelijk was om de betrokken slakken te gebruiken in de bouwsector als de voordeligste en snelste optie voor de sanering van de stortplaats te Biljane Donje.

42 Tegelijkertijd heeft het ministerie van Economische Zaken en Duurzame Ontwikkeling (Kroatië) met het oog op de uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië een procedure ingeleid om deze stortplaats overeenkomstig de wet afvalstoffenbeheer op de lijst van saneringsprojecten op te nemen, juist voor het geval dat na een gedetailleerd onderzoek van de eigenschappen van de gedeponeerde slakken zou blijken dat het latere gebruik ervan als bouwmateriaal niet mogelijk zou zijn. In dat geval zouden voorzieningen worden getroffen om te zorgen voor een veilig beheer van de betrokken slakken overeenkomstig de wet afvalstoffenbeheer.

43 De Republiek Kroatië preciseert dat haar autoriteiten, gelet op de resultaten van verschillende deskundigenverslagen die hadden gewezen op beperkingen inzake het hergebruik van de betrokken slakken als bouwmateriaal en op de onmogelijkheid om deze slakken te gebruiken om inactieve bovengrondse mijnen te sluiten, tot de slotsom zijn gekomen dat alle mogelijkheden om de betrokken slakken als bijproduct te gebruiken waren uitgeput en dat de stortplaats te Biljane Donje bijgevolg zou worden gesaneerd overeenkomstig de wet afvalstoffenbeheer. Deze lidstaat betoogt dat hij dus heeft vastgesteld dat de op de stortplaats te Biljane Donje gedeponeerde slakken afvalstoffen en geen bijproduct waren en dat zij als zodanig moesten worden behandeld, zodat hij heeft voldaan aan de verplichtingen die krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 op hem rusten.

44 Wat betreft in de tweede plaats de grief inzake schending van artikel 13 van deze richtlijn, voert de Republiek Kroatië aan dat haar autoriteiten juist ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, overeenkomstig het doel van de betrokken bepalingen van deze richtlijn, hebben ingegrepen om de voorwaarden voor een doeltreffender sanering van de stortplaats te Biljane Donje te scheppen, zodat de betrokken slakken binnen de bouwsector kunnen konden worden hergebruikt. Daartoe waren meerdere deskundigenonderzoeken noodzakelijk. Wegens de maatregelen ter beperking en opschorting van het openbare leven als gevolg van de COVID-19-pandemie, hebben deze onderzoeken evenwel vertraging opgelopen.

45 De Republiek Kroatië betwist dan ook de stelling van de Commissie dat zij geen noemenswaardige maatregelen heeft genomen ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië. De autoriteiten van deze lidstaat hebben niet opgehouden maatregelen te nemen om de beste oplossing te vinden voor de verwijdering van de betrokken slakken op een wijze die in overeenstemming is met de gezondheids- en milieuvoorschriften. Op basis van de conclusies van een verslag van het Kroatisch geologisch instituut van juni 2018 over de analyse van de kwaliteit van de bodem, de lucht, het grondwater en het regenwater dat in huishoudelijke containers in de regio Biljane Donje en het omliggende gebied is opgevangen, waaruit bleek dat de situatie aanvaardbaar was in het licht van de geanalyseerde potentieel toxische organische en anorganische parameters, hebben de Kroatische autoriteiten besloten om verdere deskundigenonderzoeken uit te voeren, waarnaar wordt verwezen in punt 43 van het onderhavige arrest, om ervoor te zorgen dat de betrokken slakken kunnen worden hergebruikt en daadwerkelijk worden verwijderd. Gelet op de conclusies van die verdere deskundigenverslagen is evenwel besloten dat de betrokken stortplaats zou worden gesaneerd overeenkomstig de wet afvalstoffenbeheer.

46 De Republiek Kroatië wijst er in dit verband op dat een gedetailleerd tijdschema is vastgesteld voor de uitvoering van de activiteiten ter verwijdering van de betrokken afvalstoffen op de stortplaats te Biljane Donje, die zouden worden verricht in de periode van augustus 2023 tot en met augustus 2025.

47 Wat betreft in de derde plaats de grief inzake schending van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98, preciseert de Republiek Kroatië dat zij op de datum waarop de in de aanmaningsbrief gestelde termijn verstreek en op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld, het project voor de sanering van de stortplaats te Biljane Donje reeds had opgenomen in het afvalbeheerplan voor de periode 2017-2022, dat in januari 2022 is gewijzigd. Bovendien heeft deze lidstaat in het nieuwe afvalbeheerplan voor de periode 2023-2028 een project voor de sanering van deze stortplaats uitgewerkt en alle andere stappen vastgesteld die in de periode van augustus 2023 tot augustus 2025 zouden worden ondernomen om de sanering van die stortplaats te voltooien.

48 In dupliek merkt de Republiek Kroatië met betrekking tot die grief bovendien op dat de door haar autoriteiten gevolgde benadering, die erin bestaat om overeenkomstig de nationale wettelijke regeling inzake het beheer van openbare goederen na te gaan of de betrokken slakken kunnen worden hergebruikt, gerechtvaardigd is in het licht van de in richtlijn 2008/98 vastgestelde afvalhiërarchie, volgens welke de voorbereiding voor hergebruik, recycling of enige andere nuttige toepassing voorrang heeft op de verwijdering van afvalstoffen.

Beoordeling door het Hof

49 Krachtens artikel 260, lid 2, VWEU kan de Commissie, indien zij van mening is dat de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof, de zaak voor het Hof brengen nadat zij deze lidstaat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen. Daarbij vermeldt de Commissie het bedrag van de door die lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

50 In dit verband moet als referentiedatum om te bepalen of er sprake is van een niet-nakoming in de zin van artikel 260, lid 2, VWEU, de datum worden genomen waarop de termijn verstrijkt die in de krachtens die bepaling uitgebrachte aanmaningsbrief is gesteld [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

51 Aangezien de Commissie in casu de aanmaningsbrief op 23 september 2021 heeft uitgebracht, is de referentiedatum voor de beoordeling of er sprake is van niet-nakoming als bedoeld in het vorige punt van het onderhavige arrest, de datum waarop de in die brief gestelde termijn verstrijkt, te weten 23 november 2021.

52 Ook zij eraan herinnerd dat het dictum van een niet-nakomingsarrest, waarin de door het Hof vastgestelde niet-nakoming wordt aangeduid, van bijzonder belang is voor de vaststelling van de maatregelen die de lidstaat moet nemen om dat arrest volledig uit te voeren. Het dictum van dat arrest moet worden begrepen in het licht van de motivering van datzelfde arrest [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

– *Grief inzake schending van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98*

53 Volgens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 kan een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, alleen dan niet als een „afvalstof” in de zin van artikel 3, punt 1, van deze richtlijn worden aangemerkt, maar als een „bijproduct”, indien is voldaan aan de cumulatieve

voorwaarden van artikel 5, lid 1, onder a) tot en met d), van die richtlijn. Een van die voorwaarden is die van punt a), volgens welke „het […] zeker [is] dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt".

54 In punt 1, eerste alinea, van het dictum van het arrest Commissie/Kroatië heeft het Hof geoordeeld dat de Republiek Kroatië de krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen door niet vast te stellen dat het op de stortplaats te Biljane Donje gedeponeerde steengruis afval is en geen bijproduct, en dat het als afvalstof moet worden beheerd.

55 Dit punt 1, eerste alinea, van het dictum van het arrest Commissie/Kroatië was gebaseerd op de vaststelling in de punten 37, 38, 42 en 43 van dat arrest dat de betrokken slakken niet konden worden aangemerkt als „bijproducten" in de zin van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98, maar „afvalstoffen" waren in de zin van artikel 3, punt 1, van deze richtlijn, aangezien het onzeker was of ze later zouden worden gebruikt door de houder ervan en dat dit in elk geval slechts op min of meer lange termijn mogelijk zou zijn.

56 In casu blijkt zowel uit het antwoord van de Republiek Kroatië van 23 november 2021 op de aanmaningsbrief, een datum die samenviel met die van het verstrijken van de in die brief gestelde termijn, als uit haar repliek dat er een analyse ter bepaling van het mogelijke gebruik van de betrokken slakken als bouwmateriaal aan de gang was op de datum van het verstrijken van de in die brief gestelde termijn, en dat de conclusies van de met die analyse belaste deskundige uiterlijk op 21 maart 2022 werden verwacht. In dat antwoord heeft deze lidstaat om te beginnen gepreciseerd dat de uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië zou afhangen van de conclusies van het deskundigenonderzoek betreffende de eigenschappen van de betrokken slakken. Vervolgens schetste hij verschillende opties die hem ter beschikking stonden voor het geval dat uit dat deskundigenonderzoek naar voren zou komen dat deze slakken konden worden gebruikt als bouwmateriaal. Tot slot verklaarde hij dat, mocht uit dat onderzoek blijken dat een dergelijk hergebruik niet mogelijk was, die slakken veilig zouden worden beheerd in overeenstemming met de wet afvalstoffenbeheer.

57 Hieruit volgt dat de Republiek Kroatië op de referentiedatum voor de beoordeling van het voortduren van de betrokken niet-nakoming, te weten 23 november 2021, nog steeds niet had vastgesteld dat de betrokken slakken „afvalstoffen" waren in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2008/98 en dat zij als zodanig moesten worden beheerd, maar de mogelijkheid bleef overwegen om deze slakken later te gebruiken, zonder evenwel te hebben kunnen aantonen dat zij voor een bepaald doel zouden worden gebruikt.

58 Deze vaststelling kan ten eerste niet worden weerlegd door het argument van de lidstaat dat hij zich moest houden aan de in punt 41 van het onderhavige arrest genoemde wet inzake het beheer van openbare goederen, die de eerbiediging van een goed beheer van openbare goederen voorschrijft. Volgens vaste rechtspraak kan een lidstaat zich namelijk niet beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen [arrest van 20 juni 2024, Commissie/Bulgarije (Bescherming van speciale beschermingszones), C-85/22, EU:C:2024:535, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

59 Ten tweede dateren de genomen of geplande maatregelen waarop de Republiek Kroatië zich beroept om aan te tonen dat zij het arrest Commissie/Kroatië heeft uitgevoerd als het gaat om de vaststelling dat de betrokken slakken op de stortplaats te Biljane Donje afvalstoffen en geen

bijproducten zijn, van na het verstrijken van de in de aanmaningsbrief gestelde termijn, te weten 23 november 2021. Die maatregelen zijn dus irrelevant voor de beoordeling of de betrokken niet-nakoming voortduurt. Meer bepaald zijn het besluit van de Kroatische regering tot wijziging van het afvalbeheerplan voor de periode 2017-2022, waarbij de stortplaats te Biljane Donje op de lijst van saneringsprojecten is geplaatst, de resolutie van de Kroatische regering betreffende de sanering van die stortplaats en het besluit van de minister van Economische Zaken en Duurzame Ontwikkeling waarbij de sanering van deze stortplaats is gelast, respectievelijk vastgesteld op 30 december 2021, 24 augustus 2023 en 30 augustus 2023, dus na de referentiedatum voor de beoordeling van het voortduren van de betrokken niet-nakoming.

60 Ten derde kan het argument van de Republiek Kroatië dat haar benadering om te controleren of de betrokken slakken konden worden hergebruikt, gerechtvaardigd was in het licht van de afvalhiërarchie van richtlijn 2008/98, evenmin slagen. Een dergelijk argument zou immers neerkomen op omzeiling van de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op de lidstaten rustende verplichting om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een arrest van het Hof waarbij een niet-nakoming is vastgesteld.

61 In die omstandigheden moet de grief van de Commissie inzake schending van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 worden aanvaard.

– *Grief inzake schending van artikel 13 van richtlijn 2008/98*

62 Volgens artikel 13 van richtlijn 2008/98 „nemen [de lidstaten] de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu”.

63 In punt 1, tweede alinea, van het dictum van het arrest Commissie/Kroatië heeft het Hof geoordeeld dat de Republiek Kroatië de krachtens artikel 13 van richtlijn 2008/98 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen door niet alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de op de stortplaats te Biljane Donje gedeponeerde afvalstoffen worden beheerd zonder gevaar voor de menselijke gezondheid en zonder nadelige gevolgen voor het milieu.

64 In dit verband blijkt uit de punten 59 en 60 van het arrest Commissie/Kroatië dat de bevoegde Kroatische autoriteiten gedurende bijna zeven jaar, hetgeen een „aanzienlijke periode” vormde, niet de nodige maatregelen hadden genomen om ervoor te zorgen dat deze afvalstoffen zonder gevaar voor de menselijke gezondheid en zonder nadelige gevolgen voor het milieu werden verwijderd.

65 Om tot deze vaststelling te komen, heeft het Hof in de punten 55 en 56 van het arrest Commissie/Kroatië herinnerd aan zijn rechtspraak waaruit blijkt dat de aanwezigheid van afvalstoffen op een stortplaats, ongeacht de aard ervan, zonder tussenkomst van de bevoegde autoriteiten vanzelf leidt tot een significante achteruitgang van het milieu gedurende een langere periode. Wanneer een dergelijke significante achteruitgang van het milieu gedurende een langere periode voortduurt, zonder dat de bevoegde autoriteiten ingrijpen, kan dat erop wijzen dat de betrokken lidstaat de grenzen van de hem bij artikel 13 van richtlijn 2008/98 toegekende beoordelingsmarge heeft overschreden.

66 In het antwoord van de Republiek Kroatië van 23 november 2021 op de aanmaningsbrief en in haar verweerschrift betwist deze lidstaat niet dat de betrokken slakken nog steeds op de stortplaats te Biljane Donje waren gedeponeerd op de datum waarop de in de aanmaningsbrief gestelde termijn verstreek, te weten 23 november 2021, en dat de sanering van deze stortplaats nog niet was begonnen.

67 Deze vaststelling kan niet worden weerlegd door de argumenten van de Republiek Kroatië.

68 Ten eerste kan het argument van deze lidstaat dat de Kroatische autoriteiten juist ter bescherming van de volksgezondheid en het milieu, in overeenstemming met het doel van de relevante bepalingen van richtlijn 2008/98, hebben gehandeld om de voorwaarden te creëren voor een doeltreffender sanering van de stortplaats te Biljane Donje, teneinde het hergebruik van de betrokken slakken in de bouw te waarborgen, niet slagen. Gelet op de in punt 65 van het onderhavige arrest uiteengezette rechtspraak, ondersteunt dit argument de grief van de Commissie inzake schending van artikel 13 van deze richtlijn in plaats van deze te weerleggen.

69 Ten tweede zijn volgens de door de Republiek Kroatië in haar verweerschrift verstrekte gegevens de conclusies van het deskundigenonderzoek waarin werd vastgesteld dat de betrokken slakken die op de stortplaats te Biljane Donje waren gedeponeerd niet als bouwmateriaal konden worden gebruikt, op 5 juli 2022 overgelegd. Uit de geschriften van deze lidstaat blijkt ook dat hij pas na de overlegging van de conclusies van dat deskundigenonderzoek tot de slotsom is gekomen dat de betrokken stortplaats zou worden gesaneerd, aangezien alle mogelijkheden voor hergebruik van de betrokken slakken waren uitgeput. Derhalve dateren zowel de conclusies van dat deskundigenonderzoek als, a fortiori, de maatregelen die zijn vastgesteld of overwogen nadat al deze mogelijkheden tot hergebruik van de betrokken slakken waren uitgeput, van na het verstrijken van de in de aanmaningsbrief gestelde termijn, te weten 23 november 2021. Zij zijn dus irrelevant voor de beoordeling van het voortduren van de betrokken niet-nakoming.

70 Wat overigens het in punt 45 van dit arrest genoemde verslag van het Kroatisch geologisch instituut van juni 2018 betreft, waarin is vastgesteld dat de betrokken situatie aanvaardbaar was gelet op de geanalyseerde potentieel toxische organische en anorganische parameters, kan worden volstaan met de vaststelling dat het hooguit een voorbereidende maatregel is om na te gaan of de betrokken slakken als bijproduct kunnen worden gebruikt in de bouwsector. Het is dus als zodanig ontoereikend om de naleving van artikel 13 van richtlijn 2008/98 te verzekeren.

71 In die omstandigheden moet de grief van de Commissie inzake schending van artikel 13 van richtlijn 2008/98 worden aanvaard.

– *Grief inzake schending van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98*

72 Volgens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 „nemen [de lidstaten] de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een eerste afvalproducent of andere houder van afvalstoffen zelf de afvalverwerking verricht, die verwerking laat verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of daartoe regelingen laat treffen door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen”.

73 In punt 1, derde alinea, van het dictum van het arrest Commissie/Kroatië heeft het Hof geoordeeld dat de Republiek Kroatië de krachtens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen door niet de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de houder van de afvalstoffen die op de stortplaats te Biljane Donje zijn gedeponeerd

het afval zelf verwerkt of laat verwerken door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen.

74 In dit verband blijkt uit de punten 68 en 69 van het arrest Commissie/Kroatië dat een situatie waarin de betrokken slakken, die „afvalstoffen" in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 vormen, vanaf het tijdstip van de deponering ervan op de stortplaats te Biljane Donje in mei 2010 tot het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie van 18 november 2016 gestelde termijn, niet zodanig zijn behandeld dat de negatieve gevolgen ervan voor het milieu werden beperkt, zich slechts heeft kunnen voordoen omdat de Republiek Kroatië heeft nagelaten bindende maatregelen vast te stellen en uit te voeren om de oorspronkelijke producent of de houder van die afvalstoffen te verplichten deze zelf te verwerken of door één van de in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 bedoelde personen te laten verwerken.

75 Bovendien heeft het Hof in punt 70 van het arrest Commissie/Kroatië herinnerd aan de rechtspraak volgens welke enerzijds de gemeenten de regels van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 in acht moeten nemen en kunnen worden verplicht hetzij zelf de afvalstoffen die afkomstig zijn van stortplaatsen op hun grondgebied te verwerken, hetzij dit te laten doen door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen, en anderzijds de betrokken lidstaat de maatregelen moet treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de gemeenten hun verplichtingen nakomen.

76 Zoals blijkt uit punt 66 van het onderhavige arrest, wordt in casu niet betwist dat de betrokken slakken op de referentiedatum voor de beoordeling van het voortduren van de betrokken niet-nakoming, te weten 23 november 2021, nog steeds waren gedeponeerd op de stortplaats te Biljane Donje, en dat de werkzaamheden voor de sanering van deze stortplaats zich op de datum van sluiting van de schriftelijke behandeling bij het Hof slechts in een voorbereidende fase bevonden. Hieruit moet worden afgeleid dat de feitelijke situatie op grond waarvan het Hof een schending van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 heeft vastgesteld, tot 23 november 2021 heeft voortgeduurd.

77 Aangezien de argumenten van de Republiek Kroatië ter weerlegging van de grief van de Commissie inzake schending van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 samenvallen met de argumenten die zijn aangevoerd ter ondersteuning van de grief inzake schending van artikel 13 van deze richtlijn, moeten zij worden afgewezen op dezelfde gronden als in de punten 69 en 70 van het onderhavige arrest.

78 In die omstandigheden moet de grief van de Commissie inzake schending van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/98 worden aanvaard.

79 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Republiek Kroatië de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen doordat zij niet alle maatregelen heeft genomen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië.

Financiële sancties

Argumenten van partijen

80 Aangezien de Republiek Kroatië niet de maatregelen heeft genomen die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië, stelt de Commissie op basis van artikel 260, lid 2, VWEU voor om deze lidstaat zowel een forfaitaire som als een dwangsom per dag op te leggen.

81 Voor de vaststelling van de bedragen van deze financiële sancties baseert de Commissie zich op de mededeling van 2023. In het bijzonder wijst de Commissie erop dat de vaststelling van die sancties moet worden gebaseerd op de fundamentele criteria, te weten de ernst van de inbreuk, de duur ervan en de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie teneinde herhaling van de inbreuk te voorkomen.

82 Wat ten eerste de ernst van de inbreuk betreft, stelt de Commissie voor om de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk vast te stellen op 6, op een schaal van 1 tot 20, waarbij rekening wordt gehouden met zowel het belang van de regels van Unierecht waarop de inbreuk betrekking heeft als de gevolgen van de inbreuk voor algemene of bijzondere belangen.

83 Wat het belang betreft van de regels van Unierecht waarop de betrokken inbreuk betrekking heeft, herinnert de Commissie eraan dat richtlijn 2008/98 tot doel heeft het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door middel van passende technieken voor het beheer, de nuttige toepassing en de recycling van afvalstoffen, teneinde de druk op de hulpbronnen te verminderen en het gebruik ervan te verbeteren. In dit verband bevat artikel 5, lid 1, van deze richtlijn ten eerste de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan opdat een stof of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, niet als een afvalstof maar als een bijproduct wordt beschouwd. Ten tweede legt artikel 13 van die richtlijn de lidstaten een positieve verplichting op om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid, geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, geen risico's inhoudt voor water, lucht, bodem, flora of fauna, noch schade berokkent aan het landschap. Ten derde verplicht artikel 15, lid 1, van die richtlijn de lidstaten ervoor te zorgen dat de oorspronkelijke afvalproducenten of de houders van afvalstoffen zelf de afvalstoffen verwerken of de verwerking ervan laten uitvoeren door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen.

84 Wat de gevolgen van de betrokken inbreuk voor algemene of bijzondere belangen betreft, stelt de Commissie dat de betrokken inbreuk ernstig is, aangezien de Republiek Kroatië niet heeft voldaan aan verschillende fundamentele verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2008/98, waarvan de nakoming een voorwaarde is om milieuschade en gevaar voor de menselijke gezondheid te voorkomen en om de doelstellingen van het beleid inzake de kringloopeconomie te bereiken.

85 Volgens de Commissie ligt het arrest Commissie/Kroatië in het verlengde van vaste rechtspraak over de fundamentele verplichtingen van richtlijn 2008/98, wat bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk als verzwarende omstandigheid in aanmerking moet worden genomen.

86 Voorts wijst de Commissie erop dat de stortplaats in kwestie gelegen is in het dorp Biljane Donje, dat administratief gezien hoort bij de stad Benkovac die ongeveer tienduizend inwoners telt, en waar sinds 2010 ongeveer 140 000 ton residuen van de verwerking van ferromangaan- en silicomangaanslakken rechtstreeks op de grond is gestort, op minder dan 50 m van woningen. Aange-

zien in dat arrest is vastgesteld dat het deponeren van de betrokken afvalstoffen in strijd is met de verplichting om ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden opgeslagen zonder gevaar voor de menselijke gezondheid en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, zou de niet-naleving van dat arrest ernstige en onherstelbare schade kunnen toebrengen aan de menselijke gezondheid en het milieu. Op basis van de rechtspraak van het Hof stelt de Commissie ook dat de opeenhoping van afvalstoffen, zelfs voordat zij een gevaar voor de gezondheid vormt, een gevaar oplevert voor het milieu, met name gelet op de beperkte opvangcapaciteit van de regio's of plaatsen, zodat de niet-naleving van dat arrest de verweten gedraging nog ernstiger maakt. Bovendien kan het bestaan van een illegale stortplaats ook economische schade en andere schade toebrengen aan particulieren en marktdeelnemers.

87 De Commissie is van mening dat, hoewel het hier gaat om een specifiek geval van onjuiste toepassing van richtlijn 2008/98, rekening moet worden gehouden met het feit dat de inbreuken op deze richtlijn, en dus de negatieve gevolgen ervan, gedurende een lange periode voortduren.

88 Daarenboven moet rekening worden gehouden met de aard van de inbreuk, en meer in het bijzonder met het feit dat de Republiek Kroatië, in plaats van de uit richtlijn 2008/98 voortvloeiende verplichtingen na te komen, zoals vereist door het arrest Commissie/Kroatië, tot vier jaar na de uitspraak van dat arrest en tot meer dan tien jaar na de deponering van de betrokken afvalstoffen blijft volharden in de onjuiste toepassing van het Unierecht.

89 Wat ten tweede de duur van de inbreuk betreft, merkt de Commissie op dat volgens punt 3.3 van de mededeling van 2023 de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk wordt uitgedrukt als vermenigvuldigingscoëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 3 en wordt toegepast à raison van 0,10 per maand te rekenen vanaf de dag van het eerste niet-nakomingsarrest van het Hof. In casu zijn er 45 maanden verstreken tussen 2 mei 2019, de datum van uitspraak van het arrest Commissie/Kroatië, en 15 februari 2023, de datum waarop de Commissie heeft besloten zich tot het Hof te wenden. De Commissie stelt dan ook voor om de coëfficiënt voor de duur van de betrokken inbreuk vast te stellen op 3.

90 Wat ten derde de noodzaak betreft om ervoor te zorgen dat bij de afschrikkende werking van de sanctie rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, preciseert de Commissie dat deze afschrikkende werking overeenkomstig punt 3.4 van de mededeling van 2023 wordt weerspiegeld in de factor „n", die voor de Republiek Kroatië is vastgesteld op 0,14.

91 Bijgevolg stelt de Commissie voor dat het dagelijkse bedrag voor de berekening van de forfaitaire som 840 EUR is, wat wordt verkregen door het forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som, dat in punt 2 van bijlage I bij de mededeling van 2023 is vastgesteld op 1 000 EUR, te vermenigvuldigen met een coëfficiënt voor de ernst van 6 en een factor „n" van 0,14. Volgens punt 4.2.1 van de mededeling moet deze dagelijkse forfaitaire som worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de niet-nakoming heeft voortgeduurd. De Commissie verklaart dat de betaling van de aldus verkregen dagelijkse forfaitaire som moet worden opgelegd op voorwaarde dat dit bedrag hoger is dan 392 000 EUR, zijnde het bedrag van de forfaitaire minimumsom dat in punt 5 van voornoemde bijlage I voor de Republiek Kroatië is vastgesteld.

92 Verder stelt de Commissie voor om het bedrag van de dwangsom vast te stellen op 7 560 EUR per dag, wat wordt verkregen door het in punt 1 van bijlage I bij de mededeling van 2023 vastgestelde forfaitaire basisbedrag voor de dwangsom van 3 000 EUR per dag te vermenigvuldigen met een coëfficiënt voor de ernst van 6, met een coëfficiënt voor de duur van 3 en met een factor „n” van 0,14.

93 De Republiek Kroatië betwist de door de Commissie voorgestelde methode voor de berekening van de forfaitaire som en verzoekt het Hof, voor het geval dat het Hof beslist één enkele forfaitaire som op te leggen, voor de berekening van die som niet de datum van uitspraak van het arrest Commissie/Kroatië als uitgangspunt te nemen, maar een latere datum die rekening houdt met een redelijke termijn voor de uitvoering van dat arrest. In ieder geval moet het bedrag van de forfaitaire som aanzienlijk lager worden vastgesteld dan het voorgestelde bedrag.

94 Wat ten eerste de coëfficiënt voor de ernst van de betrokken inbreuk betreft, is de Republiek Kroatië van mening dat deze op een aanzienlijk lager niveau moet worden vastgesteld dan de voorgestelde coëfficiënt voor de ernst van 6.

95 Deze lidstaat betoogt dat hij, gezien de doelstellingen van het milieubeleid van de Europese Unie, voortdurend oplossingen voorstaat die over de hele lijn de beste milieueffecten hebben, in overeenstemming met de doelstellingen van richtlijn 2008/98, en dat hij deze richtlijn volledig in zijn nationale regeling heeft omgezet.

96 Wat meer in het bijzonder de gevolgen van de niet-uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië voor algemene of bijzondere belangen betreft, voert de Republiek Kroatië aan dat de op de stortplaats te Biljane Donje uitgevoerde analyses geen rechtstreeks gevaar voor het leven en de gezondheid van de mens of voor het milieu op en in de omgeving van de plaats waar de betrokken slakken zijn gedeponeerd aan het licht hebben gebracht, en zij voegt daaraan toe dat de beweringen van de Commissie in verband met het risico van economische schade en andere schade voor particulieren en marktdeelnemers van algemene aard zijn en niet met bewijzen worden gestaafd.

97 Voorts verzoekt de Republiek Kroatië het Hof rekening te houden met het feit dat de betrokken inbreuk enkel betrekking heeft op de stortplaats te Biljane Donje, dat het arrest Commissie/Kroatië het eerste en enige arrest is dat het Hof heeft gewezen tegen de Republiek Kroatië wegens niet-nakoming van de krachtens het Unierecht op haar rustende verplichtingen en dat het de eerste zaak is die krachtens artikel 260, lid 2, VWEU tegen deze lidstaat is ingeleid.

98 Wat ten tweede de coëfficiënt voor de duur van de betrokken inbreuk betreft, is de Republiek Kroatië van mening dat deze op het laagste niveau moet worden vastgesteld.

99 Deze lidstaat verwijst naar de onvoorzienbare omstandigheden die zich hebben voorgedaan op het moment waarop de noodzakelijke voorwaarden werden gecreëerd voor de verwijdering van afvalstoffen op de stortplaats te Biljane Donje en voor de uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië. Om te beginnen was het wegens de beperkende maatregelen die in de periode tussen 2020 en 2022 in verband met de COVID-19-pandemie waren vastgesteld, onmogelijk om de geplande activiteiten binnen het geplande tijdsbestek uit te voeren. Tevens wijst deze lidstaat erop dat zijn grondgebied in maart en december 2020 door meerdere verwoestende aardbevingen is getroffen en dat het ministerie van Ruimtelijke Ordening, Bouw en Openbare Goederen (Kroatië), dat belast was met het onderzoek naar met het mogelijke

hergebruik van de betrokken slakken, snel het grootste deel van zijn capaciteit heeft moeten toewijzen aan prioritaire wederopbouw- en huisvestingsprogramma's, waardoor de acties ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië in het gedrang zijn gekomen.

100 Bovendien is de Republiek Kroatië van mening dat er rekening mee moet worden gehouden dat de Kroatische autoriteiten zich tijdens de gehele duur van de inbreuk ter beschikking van de diensten van de Commissie hebben gehouden om alle informatie over de uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië te verstrekken, en dus te goeder trouw en volledig in overeenstemming met het beginsel van loyale samenwerking hebben gehandeld.

101 Wat ten derde haar financiële draagkracht betreft, betoogt de Republiek Kroatië dat de in punt 99 van het onderhavige arrest bedoelde uitzonderlijke omstandigheden negatieve gevolgen hebben gehad voor de economische indicatoren die op haar betrekking hebben, en meer in het bijzonder voor de groei van haar bbp. Bovendien is het inflatiepercentage in deze lidstaat sinds eind 2021 aanzienlijk gestegen.

102 Wat het verzoek om oplegging van een dwangsom betreft, stelt de Republiek Kroatië dat zij de maatregelen heeft genomen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië. Uiterlijk met de vaststelling van het afvalbeheerplan voor de periode tussen 2023 en 2028 en de resolutie van de Kroatische regering van 24 augustus 2023 betreffende de sanering van de stortplaats te Biljane Donje, heeft zij ondubbelzinnig haar voornemen bevestigd om die stortplaats te saneren. De lidstaat voegt daaraan toe dat hij als bijlage bij zijn verweerschrift de maatregelen heeft gevoegd die hij zal blijven uitvoeren totdat de betrokken afvalstoffen definitief zijn verwijderd.

103 Bijgevolg is de Republiek Kroatië van mening dat de vaststelling van een dwangsom in casu niet noodzakelijk is. Subsidiair verzoekt deze lidstaat het Hof, mocht het Hof besluiten een dwangsom op te leggen, deze vast te stellen op een bedrag dat aanzienlijk lager is dan wat de Commissie voorstelt.

104 Wat meer in het bijzonder de periodiciteit van de dwangsom betreft, verzoekt de Republiek Kroatië het Hof een dwangsom vast te stellen die wordt berekend over perioden van zes maanden, waarbij het totale bedrag voor elk van deze perioden wordt verlaagd naargelang van de vooruitgang die met de sanering van de stortplaats is geboekt.

Beoordeling door het Hof

105 Vooraf zij eraan herinnerd dat de procedure van artikel 260, lid 2, VWEU tot doel heeft een in gebreke gebleven lidstaat ertoe te brengen een niet-nakomingsarrest uit te voeren en dus de effectieve toepassing van het Unierecht te verzekeren, en dat de maatregelen waarin deze bepaling voorziet, te weten de dwangsom en de forfaitaire som, beide dit doel dienen [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

106 Volgens vaste rechtspraak hangt de toepassing van een dwangsom en een forfaitaire som ervan af welke geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken naargelang van de omstandigheden van het geval, en is het derhalve niet uitgesloten beide typen sancties toe te passen (arrest van 17 september 2015, Commissie/Italië, C-367/14, EU:C:2015:611, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

107 De oplegging van een dwangsom lijkt in het bijzonder geschikt om een lidstaat ertoe te brengen om zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder die maatregel wellicht zou blijven voortduren, terwijl de oplegging van een forfaitaire som veeleer berust op de beoordeling van de consequenties van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming is blijven voortbestaan lang na het arrest waarin zij oorspronkelijk is vastgesteld (arrest van 17 september 2015, Commissie/Italië, C-367/14, EU:C:2015:611, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Bijgevolg mag het Hof in de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid waarover het op dit gebied beschikt, gelijktijdig een dwangsom én een forfaitaire som opleggen (arrest van 17 september 2015, Commissie/Italië, C-367/14, EU:C:2015:611, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

109 Het is aan het Hof om in elke zaak en aan de hand van de omstandigheden van het bij het Hof aanhangig gemaakte geding alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het Hof vereist lijkt, de geldelijke sancties vast te stellen die passend zijn, met name om te voorkomen dat dergelijke inbreuken op het Unierecht zich vaker voordoen [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

110 De voorstellen van de Commissie kunnen het Hof hierbij dus niet binden en vormen slechts een nuttige referentiebasis. Evenzo zijn richtsnoeren als die in de mededelingen van de Commissie niet bindend voor het Hof, maar dragen zij ertoe bij dat de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van deze instelling worden gewaarborgd [arrest van 12 maart 2020, Commissie/Italië (Aan de hotelsector in Sardinië verleende onrechtmatige steun), C-576/18, EU:C:2020:202, punt 136 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

– *Forfaitaire som*

111 Volgens de rechtspraak van het Hof moeten de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som en de vaststelling, in voorkomend geval, van het bedrag ervan in elk concreet geval gebaseerd blijven op alle relevante aspecten die zowel verband houden met de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming als met de houding van de lidstaat waarop de op grond van artikel 260 VWEU ingeleide procedure betrekking heeft. Dit artikel verleent het Hof dienaangaande een ruime beoordelingsbevoegdheid teneinde te beslissen om al dan niet een dergelijke sanctie op te leggen en in voorkomend geval het bedrag ervan te bepalen [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 98 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

112 In de onderhavige zaak is het Hof, gelet op de juridische en feitelijke elementen die tot de vastgestelde niet-nakoming hebben geleid, van oordeel dat er – om daadwerkelijk te voorkomen dat soortgelijke inbreuken op het Unierecht zich in de toekomst zullen herhalen – een afschrikkende maatregel moet worden vastgesteld, zoals de oplegging van een forfaitaire som.

113 In dit verband moet met name in aanmerking worden genomen dat de Republiek Kroatië noch tijdens de precontentieuze procedure noch tijdens de procedure voor het Hof noemenswaardige vooruitgang heeft geboekt bij de volledige uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië, en dat, zoals blijkt uit punt 59 van het onderhavige arrest, de Kroatische regering pas na de instelling van het onderhavige beroep heeft besloten tot sanering van de stortplaats te Biljane Donje. Bovendien

heeft deze lidstaat niet betwist dat de betrokken afvalstoffen op de datum van sluiting van de schriftelijke behandeling bij het Hof nog steeds op dezelfde wijze en op dezelfde plaats waren gedeponeerd en dat de saneringswerkzaamheden zich op die datum slechts in een voorbereidende fase bevonden.

114 In deze omstandigheden is het aan het Hof om in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid de hoogte van de forfaitaire som zodanig vast te stellen dat dit in de gegeven omstandigheden passend is en evenredig is aan de vastgestelde inbreuk en aan de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat. Met name de ernst van de vastgestelde inbreuk, de periode gedurende welke die inbreuk is blijven voortbestaan na de uitspraak van het arrest waarbij die inbreuk is vastgesteld en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat zijn in dit verband relevante factoren [arrest van 28 september 2023, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Markering van gasolie voor fiscale doeleinden), C-692/20, EU:C:2023:707, punt 96].

115 Wat betreft in de eerste plaats de duur van de inbreuk die het voorwerp is van dit beroep, moet eraan worden herinnerd dat bij de beoordeling ervan rekening moet worden gehouden met het tijdstip waarop het Hof de feiten beoordeelt en niet met het tijdstip waarop de Commissie zich tot het Hof wendt [zie in die zin arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark in Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punt 122].

116 In casu was, zoals blijkt uit punt 113 van het onderhavige arrest, de gestelde niet-nakoming nog niet beëindigd op de datum waarop het Hof de feiten heeft onderzocht. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat deze niet-nakoming voortduurt sinds 2 mei 2019, de datum van uitspraak van het arrest Commissie/Kroatië, dat wil zeggen sinds bijna zes jaar, wat een aanzienlijke tijd is [zie naar analogie arrest van 20 januari 2022, Commissie/Griekenland (Terugvordering van staatssteun – Ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, punt 106].

117 Wat in de tweede plaats de ernst van de inbreuk betreft, moet worden opgemerkt dat de verplichting om de afvalstoffen te verwijderen zonder gevaar voor de menselijke gezondheid en zonder schade toe te brengen aan het milieu, precies een van de doelstellingen van het beleid van de Unie op milieugebied is, zoals blijkt uit artikel 191 VWEU (arrest van 16 juli 2015, Commissie/Italië, C-653/13, EU:C:2015:478, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Meer in het bijzonder leggen de artikelen 5, 13 en 15 van richtlijn 2008/98, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft gesteld, fundamentele verplichtingen vast ter verwezenlijking van het doel van deze richtlijn, namelijk de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid, met name door voorkoming of beperking van de schadelijke gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen.

118 Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de aanwezigheid van afvalstoffen op de stortplaats, ongeacht de aard ervan, vanzelf leidt tot achteruitgang van het milieu, waarbij het irrelevant is of deze afvalstoffen gevaarlijk noch toxisch zijn en dat de opeenhoping van afvalstoffen, nog voordat zij een gevaar vormen voor de gezondheid, een gevaar oplevert voor het milieu (arrest Commissie/Kroatië, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof heeft ook geoordeeld dat wanneer een inbreuk, en in het bijzonder de niet-uitvoering van een arrest van het Hof, nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu en de menselijke gezondheid in gevaar kan brengen, dit als bijzonder ernstig moet worden beschouwd [arrest van 14 december 2023, Commissie/Roemenië (Sluiting van stortplaatsen), C-109/22, EU:C:2023:991, punt 61).

119 In casu moet de vastgestelde niet-nakoming dus als bijzonder ernstig worden beschouwd.

120 De ernst van deze niet-nakoming wordt nog vergroot door het feit dat het arrest Commissie/Kroatië betrekking heeft op fundamentele verplichtingen die zijn neergelegd in richtlijn 2008/98 en dat de Republiek Kroatië, in strijd met de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op de lidstaten rustende verplichtingen om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het betrokken arrest van het Hof, de uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië afhankelijk heeft gesteld van de resultaten van het deskundigenonderzoek betreffende de eigenschappen van de betrokken slakken, in strijd met de conclusies van dat arrest. Bovendien moet als verzwarende omstandigheid in aanmerking worden genomen dat deze slakken, met een gewicht van ongeveer 140 000 ton en een totaal volume van meer dan 76 000 m^3, gedurende langere tijd illegaal zijn gestort in het dorp Biljane Donje, in de nabijheid van woningen, zonder significante tussenkomst van de bevoegde nationale autoriteiten, alsmede het feit dat uit de door deze lidstaat aangehaalde deskundigenverslagen blijkt dat de betrokken slakken een risico op het vrijkomen van schadelijke stoffen en een gehalte aan gevaarlijke stoffen en radioactiviteit boven de toegestane niveaus inhielden. Wat de ernst van de betrokken niet-nakoming betreft, moet ook rekening worden gehouden met het feit dat deze lidstaat pas in augustus 2025 volledig aan de vereisten van richtlijn 2008/98 wilde voldoen, dus ongeveer twaalf jaar na de datum waarop de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen op hem van toepassing zijn geworden na de toetreding van die lidstaat tot de Unie, hetgeen een bijzonder lange periode is [zie naar analogie arrest van 14 december 2023, Commissie/Roemenië (Sluiting van stortplaatsen), C-109/22, EU:C:2023:991, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

121 Wat betreft de argumenten van de Republiek Kroatië ter ondersteuning van haar verzoek om verlaging van de coëfficiënt voor de ernst van de betrokken inbreuk, kan ten eerste niet als verzachtende omstandigheid in aanmerking worden genomen dat deze lidstaat richtlijn 2008/98 volledig in zijn rechtsorde heeft omgezet, aangezien de onderhavige procedure niet de niet-omzetting van deze richtlijn betreft, maar de niet-uitvoering van een arrest van het Hof waarin de niet-nakoming van de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen is vastgesteld.

122 Ten tweede kunnen – gelet op de risico's die de betrokken inbreuk in het licht van de in de punten 117 en 118 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak meebrengt voor de grote openbare belangen inzake de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid in kwestie – noch het feit dat de door de Kroatische autoriteiten verkregen analyses geen rechtstreeks gevaar voor het leven en de gezondheid van de mens of voor het milieu op en rond de stortplaats te Biljane Donje aan het licht hebben gebracht, noch het feit dat er geen economische of andere schade aan particulieren en marktdeelnemers is toegebracht, leiden tot een minder strenge beoordeling van de ernst van de betrokken inbreuk.

123 Ten derde is het inderdaad juist dat de betrokken inbreuk in verband met de niet-uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië, alleen betrekking heeft op de stortplaats te Biljane Donje. Deze omstandigheid moet echter worden afgewogen tegen het feit dat deze lidstaat sinds de inleiding van de eerste niet-nakomingsprocedure bij het Hof tot de datum waarop het Hof de feiten heeft onderzocht geen noemenswaardige vooruitgang heeft geboekt bij de uitvoering van dat arrest met betrekking tot deze stortplaats. Bijgevolg is de schade die als gevolg van de gestelde niet-nakoming nog steeds aan de menselijke gezondheid en het milieu wordt toegebracht, even groot als de schade die door de in het arrest Commissie/Kroatië vastgestelde aanvankelijke niet-nakoming is veroorzaakt (zie naar analogie arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 56). Tevens blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van de Republiek Kroatië dat deze lidstaat, ondanks de uitspraak van het arrest Commissie/Kroatië, is blijven negeren dat de betrokken slakken afvalstoffen en geen bijproducten zijn, in strijd met de kwalificatie die het Hof in dat arrest heeft gegeven.

124 Ten vierde kan inderdaad niet worden uitgesloten dat de door de Republiek Kroatië aangevoerde omstandigheden in verband met de COVID-19-pandemie en de aardbevingen van maart en december 2020, waarnaar wordt verwezen in punt 99 van het onderhavige arrest, tot enige vertraging bij de uitvoering van het arrest Commissie/Kroatië hebben geleid. Feit blijft evenwel dat de maatregelen die ten tijde van die gebeurtenissen en zelfs daarna, tot augustus 2023, zijn genomen of gepland, beoogden de mogelijkheid van hergebruik van de betrokken slakken te onderzoeken, zodat de in dat arrest vastgestelde tekortkomingen bleven voortduren. Bijgevolg kunnen deze bijzondere omstandigheden geen invloed hebben op de beoordeling van de ernst van de betrokken inbreuk.

125 Ten vijfde moet, gelet op de verschillende maatregelen die sinds de uitspraak van het arrest Commissie/Kroatië zijn genomen, worden opgemerkt dat de Republiek Kroatië is blijven voortgaan op de weg die tot dat arrest heeft geleid, door lange tijd te gedogen dat een zeer grote hoeveelheid van de betrokken slakken op de stortplaats te Biljane Donje werd gedeponeerd, met het argument dat die slakken als bouwmateriaal konden worden gebruikt, hoewel een dergelijk gebruik onzeker was. In die omstandigheden kan het feit dat deze lidstaat in het kader van de onderhavige procedure met de diensten van de Commissie heeft meegewerkt, niet als een verzachtende omstandigheid worden aangemerkt.

126 Wel moet als verzachtende omstandigheid in aanmerking worden genomen dat het arrest Commissie/Kroatië het eerste arrest is dat het Hof krachtens artikel 258 VWEU tegen de Republiek Kroatië heeft gewezen en dat de onderhavige procedure ook de eerste procedure krachtens artikel 260, lid 2, VWEU tegen deze lidstaat is, ook al is de toetreding van die lidstaat tot de Unie relatief recent [zie in die zin arresten van 30 mei 2013, Commissie/Zweden, C-270/11, EU:C:2013:339, punt 55, en 14 december 2023, Commissie/Roemenië (Sluiting van stortplaatsen), C-109/22, EU:C:2023:991, punt 63].

127 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de Republiek Kroatië betreft, heeft de Commissie voorgesteld om voor twee derde van de berekening rekening te houden met het bbp van deze lidstaat ten opzichte van het gemiddelde bbp van de lidstaten en voor één derde van de berekening met de bevolking van die lidstaat ten opzichte van de gemiddelde bevolking van de lidstaten als demografisch criterium, overeenkomstig de punten 3.4 en 4.2 van de mededeling van 2023.

128 In dit verband blijkt uit de recente rechtspraak van het Hof dat bij de vaststelling van de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, in de methode voor de berekening van de factor „n” – die de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat in verhouding tot die van de andere lidstaten vertegenwoordigt – niet een demografisch criterium kan worden gehanteerd op de wijze als bedoeld in de punten 3.4 en 4.2 van de mededeling van 2023 [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 86].

129 Om de financiële draagkracht van de Republiek Kroatië te bepalen, moet dus worden uitgegaan van haar bbp als bepalende factor, zonder de omvang van de bevolking van die lidstaat in aanmerking te nemen. Voorts moet rekening worden gehouden met de argumenten van de Republiek Kroatië inzake de ongunstige ontwikkeling van de relevante economische indicatoren van deze lidstaat tijdens de periode van de betrokken inbreuk. Bijgevolg moet ook de recente ontwikkeling van het bbp van die lidstaat, in de stand ervan op de datum van het feitenonderzoek door het Hof, in aanmerking worden genomen [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 131 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

130 Gelet op voorgaande overwegingen acht het Hof het passend om een forfaitaire som van 1 000 000 EUR op te leggen.

– *Dwangsom*

131 Volgens vaste rechtspraak is de oplegging van een dwangsom in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de niet-nakoming bestaande in de niet-uitvoering van een eerder arrest voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 135 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

132 Zoals in punt 116 van het onderhavige arrest is vastgesteld, heeft de niet-nakoming in casu voortgeduurd tot aan het onderzoek van de feiten van de zaak door het Hof.

133 De veroordeling van de Republiek Kroatië tot betaling van een dwangsom is dan ook een passend financieel middel om deze lidstaat ertoe te brengen de nodige maatregelen te nemen om een einde te maken aan de vastgestelde niet-nakoming en het arrest Commissie/Kroatië volledig uit te voeren.

134 In dit verband is het vaste rechtspraak dat deze dwangsom moet worden vastgesteld naargelang van de mate van overreding die nodig is om de betrokken lidstaat tot ander gedrag te brengen en de gelaakte inbreuk te doen beëindigen [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 138 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

135 Het Hof dient de dwangsom, in uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid, aldus vast te stellen dat deze passend is in de gegeven omstandigheden alsook evenredig is aan de vastgestelde niet-nakoming en aan de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 139 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

136 Voor de vaststelling van het bedrag van de dwangsom zijn de basiscriteria die moeten worden gehanteerd om te verzekeren dat die dwangsom een dwingend karakter heeft met het oog op de eenvormige en effectieve toepassing van het Unierecht, in beginsel de ernst en de duur van de inbreuk alsook de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat. Bij de toepassing van deze criteria dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met de consequenties van het niet-uitvoeren van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en publieke belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat ertoe moet worden aangezet zijn verplichtingen na te komen [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 141 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

137 In casu blijken de in aanmerking te nemen omstandigheden met name uit de overwegingen in de punten 116 tot en met 122 en 124 tot en met 129 van het onderhavige arrest, die betrekking hebben op de ernst en de duur van de inbreuk en op de financiële draagkracht van de Republiek Kroatië. Bovendien moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat volgens de prognoses van deze lidstaat de volledige verwijdering van de betrokken afvalstoffen niet voltooid zal zijn vóór augustus 2025, dat wil zeggen ongeveer vijftien jaar na de storting ervan op de site van Biljane Donje.

138 Ten slotte kan het verzoek van de Republiek Kroatië om oplegging van een degressieve dwangsom, berekend op halfjaarlijkse basis, niet worden ingewilligd. Aangezien de vastgestelde niet-nakoming betrekking heeft op één enkele stortplaats, kan een minder ernstige aantasting van het milieu en de menselijke gezondheid pas worden vastgesteld wanneer deze lidstaat het arrest Commissie/Kroatië volledig heeft uitgevoerd.

139 Gelet op het voorgaande moet de Republiek Kroatië worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 6 500 EUR per dag vertraging bij de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan het arrest Commissie/Kroatië, vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot de datum van volledige uitvoering van dat arrest.

Kosten

140 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Kroatië in het ongelijk is gesteld, moet deze lidstaat overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart:

1) **De Republiek Kroatië is tekortgeschoten in de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van 2 mei 2019, Commissie/Kroatië (Stortplaats te Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

2) **De Republiek Kroatië wordt veroordeeld om aan de Europese Commissie een forfaitaire som van 1 000 000 EUR te betalen.**

3) **De Republiek Kroatië wordt veroordeeld om aan de Europese Commissie, vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest en tot de uitvoering van het arrest van 2 mei 2019, Commissie/Kroatië (Stortplaats te Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), indien de in punt 1 van het dictum van het onderhavige arrest vastgestelde niet-nakoming op die dag nog voortduurt, een dwangsom te betalen van 6 500 EUR per dag vertraging bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van 2 mei 2019, Commissie/Kroatië (Stortplaats te Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

4) **De Republiek Kroatië wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen