Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. september 2016*

»Traktatbrud — miljø — direktiv 2006/12/EF — direktiv 91/689/EØF — direktiv 1999/31/EF — håndtering af affald — Domstolens dom, der fastslår et traktatbrud — undladelse af gennemførelse — artikel 260, stk. 2, TEUF — økonomiske sanktioner — tvangsbøder — fast beløb«

I sag C-584/14,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 18. december 2014,

Europa-Kommissionen ved M. Patakia og E. Sanfrutos Cano samt ved D. Loma-Osorio Lerena, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved E. Skandalou, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne F. Biltgen, A. Borg Barthet (refererende dommer), E. Levits og M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. februar 2016,

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

afsagt følgende

* Processprog: græsk

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543).

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen en tvangsbøde på 72 864 EUR for hver dag fristen for opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), overskrides, regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom indtil datoen for opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543).

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast dagligt beløb på 8 096 EUR fra datoen for afsigelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), indtil datoen for nærværende dom eller indtil datoen for fuldstændig opfyldelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), alt efter hvilken dato der indtræder først.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

Direktiv 75/442/EØF

2 Det væsentligste formål med Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT 1975, L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EF af 18. marts 1991 (EFT 1991, L 78, s. 32 (herefter »direktiv 75/442«) (berigtiget i EFT 2003, L 146, s. 52), var at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald.

3 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/442 havde følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at fremme:

a) for det første forebyggelse eller nedbringelse af affaldsproduktionen og af affaldets skadevirkninger […]

[…]

b) for det andet:
   i) nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer eller
   ii) anvendelse af affald som energikilde.«

4 Artikel 4 i direktiv 75/442 bestemte:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke

— skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

— forårsages gener ved støj eller lugt

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

5 Artikel 5 i direktiv 75/442 bestemte:

»1. Medlemsstaterne træffer i samarbejde med andre medlemsstater, når dette viser sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt, egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.

2. Nettet skal endvidere muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.«

6 Artikel 7, stk. 1, første afsnit, i direktiv 75/442 havde følgende ordlyd:

»For at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4 og 5, skal den eller de i artikel 6 omhandlede kompetente myndigheder hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer for håndtering af affaldet. Disse planer skal navnlig omfatte:

— arten, mængden og oprindelsen af det affald, der skal nyttiggøres, eller som skal bortskaffes

— de almindelige tekniske forskrifter

— alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald

— de områder eller anlæg, der er egnede for bortskaffelsen.«

7 Artikel 8 i direktiv 75/442 var affattet som følger:

»Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald

— enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B

— eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i dette direktiv.«

8 Ophævelsen af direktiv 75/442 ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EFT 2006, L 114, s. 9), der trådte i kraft den 17. maj 2006, har ingen indflydelse på det foreliggende traktatbrudssøgsmål. Sidstnævnte direktiv, der af klarheds- og rationaliseringshensyn foretager en kodificering af direktiv 75/442, overtager nemlig de bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 3-7. Derudover bestemmer artikel 20, første afsnit, i direktiv 2006/12, at direktiv 75/442 »ophæves, uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til de i bilag III, del B, angivne frister for gennemførelse i national ret af retsakterne«.

Direktiv 91/689/EØF

9 Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT 1991, L 377, s. 20) tog i henhold til dette direktivs artikel 1 sigte på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kontrolleret håndtering af farligt affald.

10 Dette direktivs artikel 1, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Medmindre andet er bestemt i [...] direktiv [91/689], gælder [Rådets] direktiv 75/442/EØF [af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39)] for farligt affald.«

11 Følgende var fastsat i nævnte direktivs artikel 6, stk. 1:

»I overensstemmelse med artikel 7 i direktiv 75/442/EØF udarbejder de kompetente myndigheder, enten separat eller som led i deres almindelige planer for affaldshåndtering, planer for håndtering af farligt affald og offentliggør disse planer.«

12 Direktiv 91/689 blev erstattet af 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). Artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689 er i det væsentlige gengivet i artikel 28 i direktiv 2008/98.

Direktiv 1999/31/EF

13 I medfør af artikel 1, stk. 1 i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (EFT 1999, L 182, s. 1) har dette til formål at fastsætte foranstaltninger, procedurer og retningslinjer, der tager sigte på at forebygge eller i videst muligt omfang begrænse miljøbelastningen fra deponering af affald under hele deponeringsanlæggets levetid.

14 Af direktivets artikel 2, litra g), følger:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

g) »deponeringsanlæg«: et affaldsbortskaffelsesanlæg til deponering af affald på eller i jorden (dvs. under jorden), herunder:

— [...] et permanent anlæg (dvs. over et år), der bruges til midlertidig opbevaring af affald

[…]«

15 Det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, foreskriver:

»Medlemsstaterne skal anvende [...] direktiv [1999/31] på deponeringsanlæg som defineret i artikel 2, litra g).«

16 Artikel 6 i direktiv 1999/31 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer sådanne foranstaltninger:

a) at kun affald, der har været underkastet behandling, deponeres på deponeringsanlæg. Det er muligt ikke at lade denne bestemmelse omfatte inert affald, som det ikke er teknisk muligt at behandle, eller alle andre former for affald, for hvilke en sådan behandling ikke bidrager til direktivets mål som nævnt i artikel 1, ved at nedbringe mængden af affald eller farerne for menneskers sundhed eller miljøet

b) at kun farligt affald, der opfylder de kriterier, der er fastsat i overensstemmelse med bilag II, deponeres på deponeringsanlæg for farligt affald

c) at deponeringsanlæg for ikke farligt affald kan anvendes til:
   i) dagrenovation
   ii) ikke farligt affald af enhver anden oprindelse, der opfylder kriterierne for modtagelse af affald på deponeringsanlæg for ikke farligt affald fastsat i overensstemmelse med bilag II
   iii) stabilt, ikke reaktivt farligt affald (f.eks. i fast form, omdannet til glas) med udvaskningsegenskaber, som svarer til egenskaberne hos det ikke farlige affald, der henvises til i nr. ii), der opfylder de relevante modtagelseskriterier, der er fastlagt i overensstemmelse med bilag II. Dette farlige affald må ikke deponeres i celler, der er beregnet til bionedbrydeligt ikke farligt affald

d) at deponeringsanlæg for inert affald kun anvendes til inert affald.«

17 Direktivets artikel 7 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer sådanne foranstaltninger, at en [an]søgning om godkendelse af et deponeringsanlæg mindst indeholder oplysninger om følgende:

a) ansøgerens identitet samt operatørens identitet, hvis disse er forskellige

b) arten og den samlede mængde af det affald, der skal deponeres

c) deponeringsanlæggets påtænkte kapacitet

d) beskrivelse af deponeringsanlægget, herunder de hydrogeologiske og geologiske forhold

e) påtænkte metoder til forureningsforebyggelse og -bekæmpelse

f) påtænkt drifts-, overvågnings- og kontrolplan

g) påtænkt plan for nedluknings- og efterbehandlingsprocedurer

h) hvis der kræves en vurdering i henhold til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [EFT 1985, L 175, s. 40], de oplysninger, bygherren har afgivet i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 5

i) ansøgerens sikkerhedsstillelse eller andre tilsvarende forholdsregler, som kræves i henhold til artikel 8, litra a), nr. iv).

Efter at godkendelsen er udstedt, stilles disse oplysninger til rådighed for medlemsstaternes og Fællesskabets kompetente statistiske instanser, såfremt de behøves til statistiske formål.«

18 Det nævnte direktivs artikel 8 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer sådanne foranstaltninger:

a) at den kompetente myndighed kun godkender et deponeringsanlæg, hvis den har vished for:
   i) at projektet opfylder alle de relevante krav i dette direktiv, herunder bilagene, jf. dog artikel 3, stk. 4 og 5
   ii) at ledelsen af deponeringsanlægget varetages af en fysisk person, der er teknisk kompetent til at lede anlægget; at faglig og teknisk oplæring og uddannelse af deponeringsanlæggets operatører og personale er sikret
   iii) at deponeringsanlægget vil blive drevet således, at der træffes de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse af ulykker og begrænsning af følgerne af sådanne ulykker
   iv) at ansøgeren på grundlag af nærmere bestemmelser, der fastsættes af medlemsstaterne, inden deponeringen påbegyndes, har truffet eller vil træffe passende forholdsregler i form af sikkerhedsstillelse eller tilsvarende med henblik på at sikre, at de forpligtelser (herunder foranstaltninger til efterbehandling), som følger af den i henhold til direktivet udstedte godkendelse, opfyldes, og at nedlukningsprocedurerne i artikel 13 følges. Denne sikkerhed eller tilsvarende tilbageholdes, så længe anlægget er genstand for vedligeholdelse og efterbehandling i overensstemmelse med artikel 13, litra d). Medlemsstaterne kan efter eget valg erklære, at dette punkt iv) ikke finder anvendelse på deponeringsanlæg for inert affald

b) at projektet er i overensstemmelse med den eller de relevante affaldshåndteringsplaner, der er nævnt i artikel 7 i direktiv 75/442/EØF

c) at den kompetente myndighed, inden deponeringen påbegyndes, aflægger et kontrolbesøg på anlægget for at sikre sig, at det opfylder de relevante godkendelsesbetingelser. Dette begrænser på ingen måde operatørens ansvar i henhold til godkendelsesbetingelserne.«

19 Artikel 9 i direktiv 1999/31 fastsætter:

»Som supplering og nærmere specificering af kravene i artikel 9 i direktiv 75/442/EØF og i artikel 9 i direktiv 96/61/EF skal godkendelser af deponeringsanlæg mindst indeholde følgende angivelser:

a) deponeringsanlæggets kategori

b) en liste over de nærmere definerede affaldstyper og den samlede mængde affald, det er tilladt at deponere på deponeringsanlægget

c) kravene til deponeringsanlæggets forberedelse og drift samt til overvågnings- og kontrolprocedurerne, herunder beredskabsplaner (bilag III, punkt 4.B), samt foreløbige krav til nedlukning og efterbehandling

d) en forpligtelse for ansøgeren til mindst en gang om året at aflægge beretning til den kompetente myndighed om de deponerede affaldstyper og -mængder og om resultaterne af overvågningsprogrammet som krævet i artikel 12 og 13 og bilag III.«

20 Artikel 13 i direktiv 1999/31 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at følgende, hvor det er relevant, finder sted i overensstemmelse med godkendelsesbetingelserne:

a) [N]edlukningsproceduren for et deponeringsanlæg eller en del deraf indledes:
   i) når de relevante betingelser i godkendelsen er opfyldt, eller
   ii) med tilladelse fra den kompetente myndighed efter anmodning fra operatøren, eller

iii) når den kompetente myndighed træffer begrundet beslutning herom.

b) [E]t deponeringsanlæg eller en del deraf kan kun betragtes som endeligt nedlukket, når den kompetente myndighed har udført en afsluttende inspektion på stedet og har vurderet alle operatørens beretninger og meddelt operatøren sin godkendelse af nedlukningen. Dette begrænser på ingen måde operatørens ansvar i henhold til godkendelsesbetingelserne.

c) [N]år deponeringsanlægget er endeligt nedlukket, er operatøren ansvarlig for vedligeholdelse, overvågning og kontrol i efterbehandlingsfasen, så længe den kompetente myndighed kræver det under hensyntagen til, hvor længe deponeringsanlægget kan udgøre en fare.

Operatøren underretter den kompetente myndighed om enhver betydelig negativ virkning på miljøet, der afsløres gennem kontrolprocedurerne, og efterkommer vedkommende myndigheds afgørelse vedrørende arten af og tidspunktet for de udbedrende foranstaltninger, der skal træffes.

d) [S]å længe den kompetente myndighed mener, at deponeringsanlægget må formodes at kunne medføre en fare for miljøet og med forbehold af fællesskabsregler og national lovgivning med hensyn til affaldsindehaverens ansvar, er deponeringsanlæggets operatør ansvarlig for overvågning og analyse af gas og perkolat fra deponeringsanlægget og af grundvandsforholdene i nærheden af anlægget i overensstemmelse med bilag III.«

21 Artikel 14 i direktiv 1999/31 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift på tidspunktet for dette direktivs gennemførelse, kun fortsætter driften, hvis nedennævnte skridt gennemføres snarest muligt og senest otte år efter datoen i artikel 18, stk. 1:

a) [S]enest et år efter datoen i artikel 18, stk. 1, skal operatøren af et deponeringsanlæg udarbejde en overgangsplan for anlægget, som forelægges de kompetente myndigheder til godkendelse, og som omfatter de i artikel 8 nævnte forhold samt eventuelle udbedrende foranstaltninger, som operatøren finder nødvendige for at opfylde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1.

b) [E]fter at have fået overgangsplanen forelagt træffer de kompetente myndigheder på grundlag af overgangsplanen og bestemmelserne i dette direktiv endelig afgørelse om, hvorvidt driften kan fortsætte. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at deponeringsanlæg, som ikke har fået tilladelse til fortsat drift i overensstemmelse med artikel 8, nedlukkes snarest muligt i overensstemmelse med artikel 7, litra g), og artikel 13.

c) [P]å grundlag af den godkendte overgangsplan giver de kompetente myndigheder tilladelse til det nødvendige arbejde og fastsætter en overgangsperiode til gennemførelse af planen. Alle bestående deponeringsanlæg skal overholde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1, senest otte år efter datoen i artikel 18, stk. 1.

d) i) [S]enest et år efter datoen i artikel 18, stk. 1, finder artikel 4, 5 og 11 samt bilag II anvendelse på deponeringsanlæg for farligt affald
ii) senest tre år efter datoen i artikel 18, stk. 1, finder artikel 6 anvendelse på deponeringsanlæg for farligt affald.«

Dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543)

22 I dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), gav Domstolen Kommissionen medhold i den traktatbrudssag, som denne havde i henhold til artikel 226 EF, nu artikel 258 TEUF, og fastslog, at Den Hellenske Republik »[...] har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til for det første artikel 1, stk. 2, og artikel 6 i direktiv 91/689, sammenholdt med artikel 5, stk. 1 og 2, samt artikel 7, stk. 1, i direktiv 2006/12, for det andet artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/689, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 4 og 8 i direktiv 2006/12, og for det tredje artikel 3, stk. 1, artikel 6-9, artikel 13 og 14 i direktiv 1999/31,

— idet den inden for en rimelig frist hverken har udarbejdet eller vedtaget en plan for håndtering af farligt affald i overensstemmelse med de gældende krav i fællesskabslovgivningen, og idet den ikke har oprettet et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter for farligt affald under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden

idet den ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger vedrørende håndtering af farligt affald for at sikre overholdelsen af artikel 4 og 8 i direktiv 2006/12 og af artikel 3, stk. 1, artikel 6-9, artikel 13 og 14 i direktiv 1999/31«.

Den administrative procedure i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF

23 I forbindelse med kontrollen vedrørende opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), anmodede Kommissionens tjenestegrene den 5. oktober 2009 de græske myndigheder om oplysninger vedrørende de foranstaltninger, der er blevet truffet med henblik på fuldbyrdelse af dommen. Den 22. juni 2011 opfordrede Kommissionen sidstnævnte til hver sjette måned at orientere om status for opfyldelsen af den nævnte dom og vedlægge disse oplysninger en fuldstændig og opdateret tidsplan.

24 De græske myndigheder svarede Kommissionen ved skrivelser af 24. november 2009, 2. marts 2010, 16. maj og 22. december 2011 samt 3. juli 2012.

25 Efter at have undersøgt alle de oplysninger, som de græske myndigheder indgav, opfordrede Kommissionen, idet den fandt, at Den Hellenske Republik endnu ikke havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), ved en åbningsskrivelse af 25. januar 2013 medlemsstaten til inden for en frist på to måneder at fremsætte sine bemærkninger hertil.

26 Den Hellenske Republik svarede på den nævnte åbningsskrivelse ved skrivelser af 22. marts og 19. august 2013.

27 Kommissionen har anlagt nærværende sag, idet den er af den opfattelse, at Den Hellenske Republik ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de foranstaltninger, som opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), indebærer.

Om traktatbruddet

Parternes argumenter

28 Kommissionen har fremført tre klagepunkter til støtte for sit søgsmål.

29 Hvad angår det første klagepunkt om udarbejdelsen og vedtagelsen af en plan for håndtering af farligt affald i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689, sammenholdt med artikel 7, stk. 1, i direktiv 2006/12, har Kommissionen anført, at planen, på trods af, at et vist antal af de kriterier, der er angivet i dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), synes at være indført i den græske lovgivning – bl.a. i cirkulære 18/2011 – og at landkort gør det muligt klart at fastlægge, hvor de forskellige anlæg til behandling af farligt affald befinder sig, af forskellige årsager endnu ikke er blevet godkendt, og at de græske myndigheder endnu ikke har fremsendt en tidsplan herfor.

30 Kommissionen har ligeledes anført, at en administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af forpligtelserne til at gennemføre et direktiv (dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Grækenland, C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis). Af denne grund kan et cirkulære ikke erstatte et ministerielt dekret.

31 Hvad angår det andet klagepunkt om det manglende integrerede og tilstrækkelige net af faciliteter til bortskaffelse af affald, under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/689, sammenholdt med artikel 5 i direktiv 2006/12, har Kommissionen gjort gældende, at nettet, på trods af, at der findes visse anlæg til behandling af farligt affald samt visse afgørelser om udstedelse af tilladelser til de andre anlæg, ikke kan anses for at være »tilstrækkeligt og integreret« som omhandlet i disse bestemmelser.

32 Den har for det første anført, at de græske myndigheder har anerkendt, at 33% af det farlige affald ikke er genstand for passende affaldshåndtering.

33 Kommissionen konstaterer for det andet, at den nationale plan for håndtering af farligt affald ikke er blevet godkendt ved ministerielt dekret herom, og at den endnu ikke er blevet meddelt de mellemlange foranstaltninger.

34 Kommissionen har derudover anført, at den forpligtelse, der er pålagt affaldsproducenter eller andre investorer, til at oprette enheder til håndtering af farligt affald – eftersom de vanskelige økonomiske forhold ikke gør det muligt for sidstnævnte at investere i oprettelsen af disse anlæg – ikke overholdes. I denne forbindelse har Kommissionen præciseret, at de græske myndigheder vurderer, at dette taler for en anden løsning – nemlig udpegelsen af en offentlig enhed, der kunne få til opgave at bygge deponeringsanlæg til farligt affald.

35 Hvad endelig angår det tredje klagepunkt om de foranstaltninger vedrørende håndtering af farligt affald, der er nødvendige at træffe for at sikre overholdelsen af artikel 4 og 8 i direktiv 2006/12 og artikel 3, stk. 1, samt artikel 6-9, 13 og 14 i direktiv 1999/31, har Kommissionen gjort gældende, at Den Hellenske Republik, idet den endnu ikke har oprettet et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter for farligt affald, af denne grund ikke vil være i stand til at på korrekt vis at håndtere denne type affald.

36 Dette følger ifølge Kommissionen ikke alene af den kendsgerning, at en stor del af affaldet – nemlig 33% heraf – stadig ikke er behandlet, men også af tilstedeværelsen af »historisk affald«.

37 Kommissionen har ligeledes fremhævet, at Den Hellenske Republik kunne bidrage til at afhjælpe problemet med tilstedeværelsen af »historisk affald« eller endog produktionen af nyt affald, såfremt den i en overgangsperiode eksporterede farligt affald til anlæg beliggende i andre medlemsstater. Imidlertid lader det til, at den samlede produktion af farligt affald for 2011 er 184 863,50 ton, at det »historiske affald« udgør ca. 323 452,40 ton, og at eksporten er begrænset til 5 147,40 ton.

38 Den Hellenske Republik har gjort gældende, at dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), i det væsentlige er blevet opfyldt.

39 I denne forbindelse er den reviderede affaldshåndteringsplan blevet gennemført og offentliggjort på ministeriet for produktiv genopbygning, miljø og energis (Ypapen) websted. Denne plan definerer politikken, strategierne og formålene med affaldshåndtering på det nationale plan og fastlægger de passende foranstaltninger og de tiltag, der er nødvendige for, at bestemmelserne i direktiv 2008/98 overholdes. I forbindelse med denne plan er den nationale plan for håndtering af farligt affald blevet ajourført.

40 Den Hellenske Republik har henvist til, at der med henblik på at evaluere den nationale affaldshåndteringsplans indvirkning på miljøet er ved at blive gennemført en strategisk miljøvurdering. Når denne strategiske miljøvurdering er blevet gennemført, vil den reviderede nationale affaldshåndteringsplan og derfor den ajourførte nationale plan for håndtering af farligt affald blive vedtaget og straks blive tilsendt Kommissionen.

41 Hvad angår andelen på 33% af den samlede mængde produceret affald, der ikke har været genstand for en integreret og tilstrækkelig håndtering, har Den Hellenske Republik anført, at denne del i overensstemmelse med den ajourførte nationale plan for håndtering af farligt affald vedrører »en ikke-registreret håndtering, hvortil er knyttet en resterende andel af den årlige affaldsproduktion som vurderet på det sidste trin af behandlingen, som er en andel, i forhold til hvilken der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger«. Det fremgår af oplysninger vedrørende håndteringen, at 30% af affaldet – med hensyn til farligt industriaffald – er blevet oplagret i produktionsanlæg i afventning af anden behandling, mens en lignende mængde affald – ca. 37% – har været genstand for nyttiggørelse.

42 Hvad angår infrastruktur til håndtering af farligt affald har Den Hellenske Republik gjort gældende, at der på nuværende tidspunkt drives tre systemer i forhold til udtjente batterier og batterier i motorkøretøjer og industriaffald, ét system i forhold til affaldsolier og ét system i forhold til udrangerede køretøjer. Den har angivet, at indsamlet affaldsolie på dens område i sin helhed sendes til regenereringsanlæg, hvoraf der var 9 i 2013, og at olieaffald importeres med henblik på at dække de nævnte anlægs behov. Derudover blev der i samme år opgjort 7 anlæg til genvinding af batterier og bly- og svovlsyreakkumulatorer, idet disse anlæg mere end dækker landets behov, og der i dette tilfælde også importeres affald. Hvad angår dekontaminerings- og bortskaffelsesfaciliteter til udrangerede køretøjer var der 120 heraf i 2013. I øvrigt drives der i Grækenland 5 steriliseringsenheder og 1 forbrændingsenhed til farligt affald fra sundhedsenheder.

43 Hvad angår de seneste oplysninger om den miljøtilladelse, der er udstedt til anlæggene til håndtering af farligt affald, har Den Hellenske Republik anført, at der på nuværende tidspunkt gennemføres undersøgelser af dossieret for et projekt om konstruktion og finansiering af et deponeringsanlæg for farligt asbestaffald, dossieret om en forbrændingsenhed for farligt affald fra sundhedsenheder i industrizonen i Tripoli (Grækenland), revisionsdossieret om konstruktion af en neutraliseringsenhed for blyslagger samt dossieret om konstruktion og drift af deponeringsanlæg for affald (slam, der kommer fra en enhed til fysisk-kemisk behandling af spildevand – dvs. en mængde af »historisk affald«, der vurderedes til at være på ca. 130 000 ton i 2010) på området for selskabet Anonymi Elliniki Etaireia Halyvas (AEEX) industrianlæg, der er aktivt i Ionia/Thessaloniki (Grækenland) (som et ledsageprojekt til industrianlægget).

44 Hvad angår deponeringsanlæg for farligt affald og/eller deponeringsanlæg for farligt affald, der er udstyret med et anlæg til forbehandling af farligt affald, er der blevet underskrevet en samarbejdsprotokol mellem Ypapen og forsvarsministeriet med henblik på at gennemføre forskellige foranstaltninger.

45 Hvad angår håndteringen af »historisk affald« har Den Hellenske Republik anført, at et projekt, der omfatter fastlæggelse og kvalificering af forurenede grunde, evaluering af indvirkningen på receptorerne, en vejledning til identifikation, registrering og evaluering af de risici, som områderne frembyder, samt udarbejdelsen af en database over forurenede grunde, på nuværende tidspunkt er under udarbejdelse. Den har fremhævet, at deponeringszonerne for farligt »historisk affald« er en del af de undersøgte områder.

46 Medlemsstaten har anført, at de tiltag, der foreslås i den reviderede nationale plan for affaldshåndtering og den nye nationale plan for håndtering af farligt affald, omfatter flere kategorier af tiltag, herunder organisatoriske og administrative tiltag, projekter til udvikling af affaldshåndteringsinfrastruktur, forbedringer/udvidelser og udvikling af affaldsindsamlings-, omladnings- og transportnettene, finansielle tiltag og informations- og bevidstgørelsesforanstaltninger og uddannelsesmæssige tiltag, hvis gennemførelse vil gøre det muligt fuldt ud at gennemføre kravene i direktiv 2008/98 og 1999/31.

Domstolens bemærkninger

47 Det bemærkes indledningsvis, at eftersom den fase, der bestod i afgivelse af en begrundet udtalelse, efter EUF-traktaten ikke længere er en del af traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et sådant traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (jf. dom Kommissionen mod Spanien, C-184/13, EU:C:2014:2407, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

48 Heraf følger, at eftersom Kommissionen i nærværende sag fremsatte den begrundede udtalelse den 25. januar 2013, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i denne begrundede udtalelse, dvs. den 25. marts 2013.

49 Kommissionen har endvidere foreslået Domstolen gradvist at nedsætte tvangsbøden på grundlag af de opnåede fremskridt med opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543).

50 Hvad for det første angår Kommissionens klagepunkt om den manglende overholdelse af artikel 1, stk. 2, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689, sammenholdt med artikel 7, stk. 1, i direktiv 2006/12, har Den Hellenske Republik nemlig under retsmødet selv anerkendt, at selv om planen for håndtering af farligt affald var blevet godkendt, var den imidlertid endnu ikke blevet vedtaget. Således er det ubestridt, at Den Hellenske Republik på referencedatoen for at konstatere et traktatbrud – dvs. den 25. marts 2013 – ikke havde vedtaget planen for håndtering af farligt affald i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689, sammenholdt med artikel 7, stk. 1, i direktiv 2006/12. Der bør derfor gives medhold i det første klagepunkt.

51 Hvad for det andet angår klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 5 i direktiv 2006/12, i henhold til hvilken et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter for farligt affald, der etableres af medlemsstaterne i samarbejde med andre medlemsstater, »skal sætte [Unionen] som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål«, har Den Hellenske Republik anerkendt, at projekterne vedrørende infrastrukturer til håndtering af farligt affald inden for landets grænser endnu behandles. Under disse omstændigheder bør der også gives medhold i det andet klagepunkt.

52 Hvad for det tredje angår klagepunktet om de foranstaltninger vedrørende håndtering af farligt affald, der er nødvendige at træffe for at sikre overholdelsen af artikel 4 og 8 i direktiv 2006/12 og artikel 3, stk. 1, samt artikel 6-9, 13 og 14 i direktiv 1999/31, har Den Hellenske Republik blot henvist til de foranstaltninger, der i øjeblikket er gennemført med henblik på at overholde de nævnte bestemmelser.

Det er imidlertid ubestridt, at Den Hellenske Republik ved udløbet af den frist, der var fastsat i åbningsskrivelsen, hverken håndterede farligt affald eller »historisk affald« i overensstemmelse med kravene i direktiv 1999/31 og 2006/12. Der bør derfor gives medhold i det tredje klagepunkt.

53 Hvad angår Den Hellenske Republiks argumentation vedrørende de vanskeligheder, som den havde med at nedlukke og rehabilitere alle de pågældende ulovlige deponeringsanlæg, skal det bemærkes, at en medlemsstat i henhold til fast retspraksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af EU-retten, ikke overholdes (dom af 15.10.2015, Kommissionen mod Grækenland, C-167/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:684, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

54 Under disse omstændigheder må det konstateres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543).

Om de økonomiske sanktioner

55 Kommissionen har nedlagt påstand om pålæggelse af både en tvangsbøde og et fast beløb, henset til, at idømmelsen alene af en tvangsbøde i henhold til artikel 260 TEUF ikke er tilstrækkeligt til at bringe medlemsstaterne til straks at opfylde deres forpligtelser, når der er konstateret et traktatbrud i henhold til artikel 258 TEUF.

56 Hvad angår størrelsen af denne tvangsbøde og det faste beløb har Kommissionen baseret sig på sin meddelelse af 13. december 2005 med overskriften »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]« (SEK(2005) 1658), som ajourført ved Kommissionens meddelelse C(2014) 6767 final af 17. september 2014 med overskriften »Ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, Kommissionen foreslår Domstolen i traktatbrudssøgsmål« (herefter »Kommissionens meddelelse af 13.12.2005«).

Tvangsbøden

Parternes argumenter

57 I henhold til punkt 6 i Kommissionens meddelelse af 13. december 2005 hviler størrelsen af den tvangsbøde, der skal foreslås, på tre grundlæggende kriterier, nemlig overtrædelsens grovhed, varigheden heraf og nødvendigheden af at sikre en præventiv effekt.

58 Kommissionen har anført, at størrelsen af den daglige tvangsbøde, som den har foreslået, beregnes ved at gange den ensartede grundsats med en koefficient for overtrædelsens grovhed og varighed, idet det resultat, der opnås, ganges med en fast faktor for hvert land, der både tager hensyn til den pågældende medlemsstats betalingsevne og det antal stemmer, den har i Rådet for Den Europæiske Union.

59 Hvad angår den konstaterede overtrædelses grovhed har Kommissionen gjort gældende, at en koefficient på 10 – for det første i betragtning af betydningen af de EU-retlige regler, der var genstand for overtrædelsen, for det andet følgerne heraf for offentlige og private interesser, såsom navnlig en høj risiko for miljøforurening, skadelige virkninger på landets sundhed og økonomiske virksomhed, for det tredje den formildende omstændighed, der består i udarbejdelsen af specifikke kriterier i forhold til udvælgelsen af egnede områder og den årlige opgørelse over farligt affald, men også den skærpende omstændighed vedrørende de begrænsede fremskridt, der indtil videre er gjort, og affaldets farlighed,

for det fjerde klarheden af de overtrådte bestemmelser og endelig Den Hellenske Republiks gentagne ulovlige adfærd for så vidt angår overholdelsen af EU-lovgivningen på området for affald – ville være passende.

60 For så vidt angår varigheden af overtrædelsen har Kommissionen gjort gældende, at beslutningen om at anlægge den nærværende sag blev taget den 25. september 2014, dvs. 60 måneder efter afsigelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-2846/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), hvilket begrunder en anvendelse af den maksimale koefficient på 3.

61 Hvad angår koefficienten for betalingsevnen, som er faktor »n«, har institutionen påpeget, at Kommissionens meddelelse har fastsat denne til 3,68 for Den Hellenske Republik.

62 Kommissionen har bemærket, at efter den formel, der er nævnt i denne meddelelse, er grundsatsen for tvangsbøden på 660 EUR, multipliceret med koefficienten for overtrædelsens grovhed, og koefficienten for overtrædelsens varighed samt faktor »n«. I den foreliggende sag foreslår Kommissionen således en daglig tvangsbøde på 72 864 EUR (660 x 10 x 3 x 3,68).

63 Kommissionen er dog af den opfattelse, at tvangsbøden bør nedsættes i lyset af de fremskridt, der er opnået med hensyn til opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543). Med henblik på at sikre, at tvangsbøden bliver degressiv, har Kommissionen foreslået at kontrollere opfyldelsen i forhold til de tre klagepunkter, der er fremsat – dvs. godkendelsen af planen for håndtering, oprettelse af tilstrækkelige anlæg samt forsvarlig håndtering af det historiske affald, som er midlertidigt oplagret på områder, der ikke er beregnet hertil. Således vil beløbet på den daglige tvangsbøde være opdelt i tre kategorier, der afspejler Kommissionens tre klagepunkter, hvilket i forhold til den første kategori ville svare til 30% af tvangsbødens samlede beløb – dvs. 21 859,20 EUR – og i forhold til den anden og tredje kategori til 35% hver af dens samlede beløb – dvs. 25 502,40 EUR for hver kategori.

64 Ved at anvende denne beregningsmetode ville den daglige tvangsbøde således blive nedsat med et beløb på 21 859,20 EUR, når den nye nationale plan for håndtering er blevet vedtaget, på betingelse af at den efterlever dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543). Hvad angår oprettelsen af tilstrækkelige net for farligt affald har Kommissionen foreslået at fordele et beløb på 25 502,40 EUR på den samlede mængde af farligt affald, der skal behandles i de anlæg, der skal bygges, og i forbindelse med hver ibrugtagning af et anlæg til behandling af farligt affald fra den daglige tvangsbøde at trække det beløb, der svarer til den mængde affald, som dette nye anlæg ville kunne behandle. Hvad angår »historisk affald« ønsker Kommissionen at fordele et beløb på 25 502,40 EUR på grundlag af de mængder af dette affald, der er fastlagt i det nye projekt.

65 Den Hellenske Republik har gjort gældende, at hverken overtrædelsens grovhed eller varighed, det samarbejde og den omhu, som medlemsstaten udviste under proceduren, eller de fremskridt, der er sket i opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), begrunder pålæggelsen af en tvangsbøde og et fast beløb i denne sag. Subsidiært har Den Hellenske Republik bestridt beregningsmetoderne for de foreslåede beløb.

66 Medlemsstaten er af den opfattelse, at det beløb på 72 864 EUR, som Kommissionen har nedlagt påstand om som tvangsbøde, er uforholdsmæssigt højt og ikke står i forhold til overtrædelsens grovhed, hvis konsekvenser for miljøet og menneskers sundhed, som ikke er blevet korrekt evalueret, er hypotetiske.

67 Hvad angår overtrædelsens grovhed og varighed tager Kommissionens forslag om at anvende en koefficient på 10 ikke hensyn til de praktiske vanskeligheder, som opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), afføder, såvel som den omstændighed, at dommen allerede delvist er blevet opfyldt.

68 I øvrigt er den nævnte tvangsbøde under hensyntagen til omstændighederne ved den specifikke sag uforholdsmæssig i forhold til overtrædelsens varighed samt Den Hellenske Republiks nedsatte betalingsevne som følge af den økonomiske krise, som sidstnævnte befinder sig i. Den Hellenske Republik har ligeledes bestridt Kommissionens påstande om, at den tidligere gentagne gange har tilsidesat sine forpligtelser med hensyn til affaldsbehandling.

69 Såfremt Domstolen skal pålægge en sådan tvangsbøde, har Den Hellenske Republik anmodet om, at den andel af tvangsbøden, der er tilknyttet hver type overtrædelse, bliver ændret. Medlemsstaten har således foreslået, at 70% af tvangsbøden – dvs. 51 004,80 EUR – knyttes til den første kategori af overtrædelser, og 15% af beløbet heraf – dvs. 10 929,60 EUR – knyttes til henholdsvis den anden og den tredje kategori af overtrædelser.

Domstolens bemærkninger

70 Ifølge fast retspraksis 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 15.10.2015, Kommissionen mod Grækenland, C-167/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:684, præmis 47).

71 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Den Hellenske Republik på tidspunktet for retsmødet endnu ikke hverken havde vedtaget en specifik plan for håndtering af farligt affald, havde etableret et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter for farligt affald eller oprettet en håndtering af »historisk affald«, der er i overensstemmelse med bestemmelserne i EU-retten.

72 Under disse omstændigheder finder Domstolen, at det udgør et passende økonomisk middel med henblik på at sikre en fuldstændig opfyldelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), at pålægge Den Hellenske Republik at betale en tvangsbøde (dom af 17.10.2013, Kommissionen mod Belgien, C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 66).

73 Det er fast retspraksis, at tvangsbøden skal fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag, ændre sin adfærd og bringe den påståede overtrædelse til ophør (dom af 7.7.2009, Kommissionen mod Grækenland, C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).

74 Når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er tilpasset efter omstændighederne og på den anden side er afpasset efter det fastslåede traktatbrud såvel som den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 17.10.2013, Kommissionen mod Belgien, C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 68, og af 4.12.2014, Kommissionen mod Sverige, C-243/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2413, præmis 50).

75 Kommissionens forslag vedrørende tvangsbøden binder 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 Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen. I forbindelse med en sag på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF vedrørende et vedvarende traktatbrud i en medlemsstat, til trods for den omstændighed, at dette traktatbrud allerede er blevet konstateret i en første dom, der er afsagt i henhold til artikel 226 EF eller artikel 258 TEUF, skal Domstolen nemlig fortsat have mulighed for at fastsætte størrelsen af og formen på den pålagte tvangsbøde, som den finder passende, for at tilskynde denne medlemsstat til at bringe den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der følger af Domstolens første dom, til ophør (dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, præmis 52).

76 De kriterier, der skal tages i betragtning ved Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er således i princippet overtrædelsens varighed, grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (jf. dom af 15.10.2015, Kommissionen mod Grækenland, C-167/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:684, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

77 Hvad angår overtrædelsens grovhed må det konstateres, således som Domstolen tidligere har fastslået, 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. Den manglende overholdelse af den forpligtelse, der følger af artikel 4 i direktiv 2006/12, kan på grund af denne forpligtelses egen karakter direkte bringe menneskets sundhed i fare og skade miljøet og skal anses for særligt alvorlig (dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2014:2405, præmis 54).

78 Det skal bemærkes, at situationen imidlertid er blevet en anelse bedre i forhold til den, der konstateredes i dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), for så vidt som Den Hellenske Republik under retsmødet har bekræftet, at selv om planen for håndtering af farligt affald endnu ikke er blevet vedtaget, var den dog blevet udarbejdet og godkendt. Det fremgår ligeledes af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at Den Hellenske Republik har foretaget store investeringer med henblik på at opfylde dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), og har samarbejdet med Kommissionen.

79 Dog er det ubestridt, at Den Hellenske Republik på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder endnu ikke har etableret et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter, og at den af denne grund ikke er i stand til at håndtere farligt affald korrekt. Som det navnlig følger af de oplysninger, der under retsmødet er blevet fremlagt for Domstolen, var konstruktionen af flere anlæg samt tre deponeringsanlæg til behandling af farligt affald endnu ikke påbegyndt. Under disse omstændigheder må det til trods for de mindre forbedringer, der er blevet henvist til, konstateres, at den skade på menneskers sundhed og miljøet, der er forårsaget på grund af det oprindelige traktatbrud, fortsat er særligt alvorlig.

80 Hvad for det andet angår overtrædelsens varighed siden afsigelsen af den oprindelige traktatbrudsdom skal denne ikke vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor traktatbrudssagen i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF blev indledt af Kommissionen, men det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder i forbindelse med sagen (jf. dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). I det foreliggende tilfælde er overtrædelsens varighed, dvs. mere end ni år regnet fra tidspunktet for afsigelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), betragtelig.

81 For så vidt angår den pågældende medlemsstats betalingsevne skal der for det tredje tages hensyn til Den Hellenske Republiks argumenter om, at dens BNP er faldet siden 2012. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i en medlemsstats BNP, som det så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, præmis 58).

82 Kommissionen har endvidere foreslået Domstolen gradvist at nedsætte tvangsbøden på grundlag af de opnåede fremskridt med opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543).

83 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv om en tvangsbøde – for at sikre den fuldstændige opfyldelse af Domstolens dom – bør opkræves i sin helhed, indtil medlemsstaten har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør, kan der i visse særlige tilfælde imidlertid fastsættes en sanktion, der tager hensyn til de eventuelle fremskridt, som medlemsstaten foretager i gennemførelsen af sine forpligtelser (dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

84 I den foreliggende sag har Kommissionen foreslået, at der ved beregningen af tvangsbødens størrelse tages hensyn til de fremskridt, der er sket i opfyldelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), i forhold til de tre klagepunkter, der er fremsat – dvs. godkendelsen af planen for håndtering, oprettelse af tilstrækkelige anlæg til behandling af farligt affald og forsvarlig håndtering af det historiske affald, der er midlertidigt oplagret på områder, der ikke er beregnet hertil.

85 Under de omstændigheder, der foreligger i denne sag, og bl.a. henset til de oplysninger, som parterne har fremlagt, er det Domstolens opfattelse, at der skal fastsættes en tvangsbøde, der består af en konstant og en degressiv bestanddel. Det er derfor nødvendigt at fastlægge beregningsmetoderne for denne tvangsbøde og – for så vidt angår den degressive bestanddel – den periodiske fastsættelse heraf.

86 Hvad angår metoden til beregning af tvangsbøden må det, som det fremgår af denne doms præmis 50-52, konstateres, at Den Hellenske Republik ikke har efterkommet tre særskilte forpligtelser.

87 Med henblik på at tage hensyn til de foranstaltninger, som Den Hellenske Republik har vedtaget i forbindelse med opfyldelsen af hver af disse forpligtelser, skal størrelsen af tvangsbøden nedsættes i forhold til graden af opfyldelse af disse forpligtelser.

88 Henset til samtlige omstændigheder i denne sag samt til nødvendigheden af at tilskynde den pågældende medlemsstat til at bringe det foreholdte traktatbrud til ophør finder Domstolen det passende ved udøvelsen af sit skøn at fastsætte en daglig tvangsbøde på 30 000 EUR. Dette beløb er opdelt i tre dele, der afspejler Kommissionens tre klagepunkter og i forhold til det første klagepunkt svarer til 10% af tvangsbødens samlede beløb – dvs. 3 000 EUR – og i forhold til det andet og tredje klagepunkt til 45% hver af beløbet – dvs. 13 500 EUR for hvert klagepunkt.

89 Den del af tvangsbøden, der vedrører de to første klagepunkter, omfatter kun en konstant bestanddel. Således vil tvangsbøden blive nedsat med hele det beløb, der svarer til det første og det andet klagepunkt, når Den Hellenske Republik har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til at sikre efterlevelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, EU:C:2009:543).

90 Hvad derimod angår den tredje del af tvangsbøden vedrørende klagepunktet om håndteringen af det såkaldte »historiske« affald skal tvangsbødens beløb nedsættes progressivt i takt med, at håndteringen af affaldet rettes til, idet denne beregning skal foretages på grundlag af den mængde af det såkaldte »historiske« affald, der fastsættes i kraft af den nye plan for håndtering af farligt affald. Imidlertid skal nedsættelsen af tvangsbøden for så vidt angår dette klagepunkt begrænses, idet denne ikke længere skal kunne nedsættes, når størrelsen den tvangsbøde, der endnu skal betales, er nået 50% af størrelsen af tvangsbøden i forhold til klagepunktet – dvs. 6 750 EUR. Ud over dette beløb vil tvangsbøden efterfølgende alene blive nedsat, når det traktatbrud, der er omfattet af det tredje klagepunkt, er ophørt i sin helhed.

91 Hvad angår tvangsbødeperioden er den degressive bestanddel heraf fastsat på halvårsbasis for at sætte Kommissionen i stand til at vurdere fremskridt i den effektive forvaltning af det såkaldte »historiske affald«.

92 Henset til samtlige ovenstående bemærkninger bør Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen, på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, en tvangsbøde på 30 000 EUR for hver dag, gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på opfyldelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), er forsinket, regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom og indtil dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), er fuldstændigt opfyldt. Dette beløb er opdelt i tre dele, der svarer til de tre klagepunkter, som Kommissionen har gjort gældende, svarende – for det første klagepunkt – til 10% af tvangsbødens samlede størrelse, dvs. 3 000 EUR, for det andet klagepunkt til 45% af beløbet, dvs. 13 500 EUR såvel som i forhold til det tredje klagepunkt, der for så vidt angår forsvarlig håndtering af såkaldt »historisk« affald vil være genstand for en halvårlig nedskæring beregnet i forhold til den mængde af dette affald, for hvilken håndteringen er blevet bragt i overensstemmelse, idet nedskæringen begrænses til 50% af størrelsen af den til dette klagepunkt knyttede tvangsbøde, nemlig 6 750 EUR.

Det faste beløb

Parternes argumenter

93 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen pålægger Den Hellenske Republik at betale et fast dagligt beløb på 8 096 EUR, der fremkommer ved multiplikation af det konstante faste grundbeløb, der er fastsat til 220 EUR, med den samme koefficient for overtrædelsens grovhed på 10, der blev anvendt til tvangsbøden, og med faktor »n« på 3,68, regnet fra datoen for afsigelsen af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), indtil datoen for nærværende dom eller indtil datoen for opfyldelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), hvis opfyldelsen af sidstnævnte sker før disse tidspunkter.

94 Den Hellenske Republik har gjort gældende, at den allerede har foretaget alle de skridt, der er nødvendige til fuldt ud at opfylde dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), ved loyalt og systematisk at samarbejde med Kommissionens tjenestegrene, om end en lille del af denne dom til dato endnu ikke er blevet opfyldt. Følgelig bør den ikke betale det faste beløb, som Kommissionen har foreslået.

95 Under alle omstændigheder tilkommer det Domstolen at vurdere, hvorvidt de objektive forhold under ekstremt vanskelige økonomiske konjunkturer gør det muligt at pålægge betaling af et fast beløb som det, Kommissionen har foreslået, eller om disse modsat taler for, at Den Hellenske Republik helt fritages herfor.

96 Derudover er Den Hellenske Republik af den opfattelse, at såfremt en sådan betaling pålægges, kan den dato, der skal tages i betragtning ved beregningen af størrelsen af det faste beløb, ikke være sammenfaldende med datoen for afsigelsen af den dom, hvorved det første traktatbrud blev konstateret, eftersom opfyldelsen af denne dom først kunne ske efter denne dato efter udløbet af en rimelig frist.

Domstolens bemærkninger

97 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen ved udøvelsen af sit skøn på det pågældende område har beføjelse til kumulativt at pålægge en tvangsbøde og et fast beløb (dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, præmis 71).

98 En domfældelse til betaling af et fast beløb hviler i det væsentlige 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 afsigelsen af den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået (dom af 13.5.2014 Kommissionen mod Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

99 En domfældelse til betaling af et fast beløb og fastsættelse af størrelsen af dette beløb bør 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 bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion, og i givet fald dens størrelse (dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 114).

100 I den foreliggende sag udgør samtlige retlige og faktiske omstændigheder, der førte til det fastslåede traktatbrud – bl.a. den omstændighed, at der endnu ikke er vedtaget en plan for håndtering af farligt affald, at der ikke er blevet etableret et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter for farligt affald, og at der endnu ikke var oprettet håndtering af historisk affald, selv om det udgør en forhøjet risiko for menneskets sundhed og miljøet – en indikation af, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der i det foreliggende tilfælde må vedtages en afskrækkende foranstaltning såsom pålæggelse af betaling af et fast beløb.

101 Under disse omstændigheder tilkommer det Domstolen under udøvelse af dens skønsbeføjelse at fastsætte størrelsen af det faste beløb således, at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse (dom af 7.7.2009, Kommissionen mod Grækenland, C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 146).

102 Herved omfatter de relevante forhold bl.a. varigheden af traktatbruddet efter den dom, hvorved dette blev fastslået, og overtrædelsens grovhed (dom af 17.11.2011, Kommissionen mod Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 94).

103 For så vidt angår disse faktorer fremgår de omstændigheder, der skal tages hensyn til, bl.a. af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 77-104. I denne henseende bemærkes navnlig, at der ikke er vedtaget en plan for håndtering af farligt affald, at der ikke er blevet etableret et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter for farligt affald, og at anlæg, der indeholder ubehandlet farligt og historisk affald, udgør en forhøjet risiko for menneskets sundhed og miljøet.

104 På grundlag af det ovenstående finder Domstolen, at det er en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Den Hellenske Republik skal betale, fastsættes til 10 mio. EUR.

105 Den Hellenske Republik bør derfor pålægges at betale Kommissionen et fast beløb på 10 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

Sagens omkostninger

106 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 Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Hellenske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

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

1) **Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543).**

2) **Den Hellenske Republik betaler til Europa-Kommissionen, på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, en tvangsbøde på 30 000 EUR for hver dag, gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på opfyldelse af dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), er forsinket, regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom og indtil dom af 10. september 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-286/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:543), er fuldstændigt opfyldt. Dette beløb er opdelt i tre dele, der svarer til de tre klagepunkter, som Kommissionen har gjort gældende, svarende for det første klagepunkt til 10% af tvangsbødens samlede størrelse, dvs. 3 000 EUR, for det andet klagepunkt til 45% af beløbet, dvs. 13 500 EUR, såvel som i forhold til det tredje klagepunkt, der for så vidt angår forsvarlig håndtering af såkaldt »historisk« affald vil være genstand for en halvårlig nedskæring beregnet i forhold til den mængde af dette affald, for hvilken håndteringen er blevet bragt i overensstemmelse, idet nedskæringen begrænses til 50% af størrelsen af den til dette klagepunkt knyttede tvangsbøde, nemlig 6 750 EUR.**

3) **Den Hellenske Republik betaler til Kommissionen, på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, et fast beløb på 10 mio. EUR.**

4) **Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter