ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 september 2016*

„Niet-nakoming — Milieu — Richtlijn 2006/12/EG — Richtlijn 91/689/EEG — Richtlijn 1999/31/EG — Afvalbeheer — Arrest van het Hof waarbij niet-nakoming wordt vastgesteld — Niet-uitvoering — Artikel 260, lid 2, VWEU — Geldelijke sancties — Dwangsom — Forfaitaire som”

In zaak C-584/14,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 260, lid 2, VWEU, ingesteld op 18 december 2014,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Patakia, E. Sanfrutos Cano en D. Loma-Osorio Lerena als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door E. Skandalou als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

wijst HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresident, F. Biltgen, A. Borg Barthet (rapporteur), E. Levits en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 februari 2016,

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

het navolgende

* Procestaal: Grieks.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat, door niet alle maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), de Helleense Republiek de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

— de Helleense Republiek ertoe te veroordelen, aan de Commissie een dwangsom van 72 864 EUR te betalen per dag vertraging bij de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot op de datum van uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543);

— de Helleense Republiek ertoe te veroordelen, aan de Commissie een forfaitaire som van 8 096 EUR per dag te betalen, vanaf de datum van uitspraak van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543) tot op die van het onderhavige arrest of tot op de datum van de volledige uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), indien de uitvoering daarvan eerder plaatsvindt,

— de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.

Rechtskader

Richtlijn 75/442/EEG

2 Richtlijn 75/442/EEG van de Raad 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB 1991, L 78, blz. 32; hierna: „richtlijn 75/442"), had als voornaamste doel, de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden van het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen.

3 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 75/442 bepaalt:

„De lidstaten nemen passende maatregelen ter bevordering van:

a) in de eerste plaats de preventie of de vermindering van de productie en de schadelijkheid van afvalstoffen [...],

b) in de tweede plaats:

— de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen,

of

— het gebruik van afvalstoffen als energiebron."

4 Artikel 4 van richtlijn 75/442 bepaalde:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name:

— zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

— zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

De lidstaten nemen voorts de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden."

5 Artikel 5 van richtlijn 75/442 luidde als volgt:

„1. De lidstaten nemen, wanneer dat noodzakelijk of dienstig blijkt te zijn in samenwerking met andere lidstaten, de nodige maatregelen om een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten, waarbij rekening wordt gehouden met de beste beschikbare technologieën die geen overmatig hoge kosten veroorzaken. Met dit net moet de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering kunnen worden en moeten de lidstaten afzonderlijk naar dit doel kunnen streven, waarbij rekening wordt gehouden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval.

2. Met dit net moet het bovendien mogelijk zijn afvalstoffen te verwijderen in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties met behulp van de meest geschikte methoden en technologieën om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen."

6 Artikel 7, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 75/442 bepaalt:

„Om de in de artikelen 3, 4 en 5 vermelde doelstellingen te verwezenlijken dienen de in artikel 6 bedoelde bevoegde instanties zo spoedig mogelijk een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen. Deze plannen betreffen met name:

— soort, hoeveelheid en oorsprong van nuttig toe te passen of te verwijderen afvalstoffen;

— algemene technische voorschriften;

— alle speciale bepalingen voor bijzondere afvalstoffen;

— de locaties of installaties die geschikt zijn voor de verwijdering."

7 Artikel 8 van richtlijn 75/442 luidde als volgt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat iedere houder van afvalstoffen:

— deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen verricht,

of

— zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen in overeenstemming met de bepalingen van deze richtlijn."

8 De intrekking van richtlijn 75/442 bij artikel 20, eerste alinea, van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9), die in werking is getreden op 17 mei 2006, heeft geen invloed op het onderhavige beroep wegens niet-nakoming. Laatstgenoemde richtlijn, die richtlijn 75/442 codificeert ter wille van de duidelijkheid en van een rationele ordening van de tekst, neemt de in de punten 3 tot en met 7 van het onderhavige arrest aangehaalde bepalingen immers over. Bovendien bepaalt artikel 20, eerste alinea, van richtlijn 2006/12 dat richtlijn 75/442 „wordt ingetrokken, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de in bijlage III, deel B, genoemde termijnen voor omzetting in intern recht van de aldaar genoemde richtlijnen".

Richtlijn 91/689/EEG

9 Richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB 1991, L 377, blz. 20) had, volgens artikel 1 ervan, tot doel, de wetgevingen van de lidstaten inzake het gecontroleerde beheer van gevaarlijke afvalstoffen onderling aan te passen.

10 Artikel 1, lid 2, van deze richtlijn bepaalde:

„Onverminderd [...] richtlijn [91/689] is richtlijn 75/442/EEG [van de Raad 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39)] van toepassing op gevaarlijke afvalstoffen."

11 Artikel 6, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn luidde als volgt:

„Zoals in artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG is bepaald, stellen de bevoegde instanties, in het kader van hun algemene planning voor het beheer van afvalstoffen of los daarvan, plannen op voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en maken zij die plannen openbaar."

12 Richtlijn 91/689 is ingetrokken bij 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). Artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689 is grotendeels overgenomen in artikel 28 van richtlijn 2008/98.

Richtlijn 1999/31/EG

13 Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB 1999, L 182, blz. 1) heeft, volgens artikel 1, lid 1, ervan, tot doel, te voorzien in maatregelen, procedures en richtsnoeren om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu tijdens de gehele levensduur van de stortplaats te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen.

14 Artikel 2, onder g), van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

g) stortplaats: een afvalverwijderingsterrein voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem (d.w.z. onder de grond), met inbegrip van:

— [...] een terrein dat permanent (d.w.z. meer dan een jaar lang) wordt gebruikt voor de tijdelijke opslag van afval,

[...]”

15 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten passen [...] richtlijn [1999/31] toe op elke stortplaats als omschreven in artikel 2, onder g).”

16 Artikel 6 van richtlijn 1999/31 luidt als volgt:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat:

a) alleen behandelde afvalstoffen worden gestort. Deze bepaling behoeft niet van toepassing te zijn op inerte afvalstoffen waarvan de behandeling technisch niet realiseerbaar is of op andere afvalstoffen waarvoor een dergelijke behandeling niet tot de verwezenlijking van de in artikel 1 vermelde doelstellingen van de richtlijn bijdraagt door vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen of de gevaren voor de volksgezondheid dan wel het milieu;

b) alleen gevaarlijke afvalstoffen die aan de volgens bijlage II vastgestelde criteria voldoen, aan een stortplaats voor gevaarlijke afvalstoffen worden toegewezen;

c) stortplaatsen voor ongevaarlijke afvalstoffen kunnen worden gebruikt voor:
   i) stedelijk afval,
   ii) ongevaarlijke afvalstoffen van iedere andere oorsprong die voldoen aan de volgens bijlage II vastgestelde criteria voor de aanvaarding van afvalstoffen op stortplaatsen voor ongevaarlijk afval,
   iii) stabiele, niet-reactieve gevaarlijke afvalstoffen (bijv. verharde of verglaasde afvalstoffen) met een uitlooggedrag dat gelijkwaardig is aan dat van de onder ii) genoemde ongevaarlijke afvalstoffen, en die voldoen aan de volgens bijlage II vastgestelde relevante aanvaardingscriteria. Deze gevaarlijke afvalstoffen worden niet gestort in cellen die zijn bestemd voor biologisch afbreekbare ongevaarlijke afvalstoffen;

d) stortplaatsen voor inerte afvalstoffen alleen voor inerte afvalstoffen worden gebruikt.”

17 Artikel 7 van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat een aanvraag om een stortplaatsvergunning ten minste de volgende gegevens bevat:

a) de identiteit van de aanvrager en, indien de aanvrager niet de exploitant is, van de exploitant;

b) de beschrijving van de soorten en de totale hoeveelheid te storten afvalstoffen;

c) de beoogde capaciteit van de stortplaats;

d) de beschrijving van het terrein, met inbegrip van de hydrogeologische en geologische kenmerken;

e) de beoogde methode ter preventie en vermindering van verontreiniging;

f) het beoogde exploitatie-, toezicht- en controleplan;

g) het beoogde plan voor sluiting en nazorg;

h) indien er ingevolge richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [(PB 1985, L 175, blz. 401)] een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, de door de ontwikkelaar overeenkomstig artikel 5 van die richtlijn verstrekte informatie;

i) de door de aanvrager gestelde financiële zekerheid dan wel andere gelijkwaardige voorzieningen als voorgeschreven bij artikel 8, onder a), iv).

Wanneer een vergunningsaanvraag in positieve zin wordt beantwoord, wordt bovengenoemde informatie op verzoek voor statistische doeleinden ter beschikking gesteld van de bevoegde nationale en communautaire organisaties voor statistiek."

18 Artikel 8 van de richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat:

a) de bevoegde autoriteit geen stortplaatsvergunning verleent, tenzij te haren genoege is aangetoond dat:
   i) onverminderd artikel 3, leden 4 en 5, het stortplaatsproject voldoet aan alle desbetreffende eisen van deze richtlijn, met inbegrip van de bijlagen,
   ii) het beheer van de stortplaats in handen komt van een natuurlijke persoon die technisch bekwaam is om de stortplaats te beheren en de exploitanten van stortplaatsen en hun personeel een beroeps- en technische opleiding krijgen,
   iii) de stortplaats zodanig wordt beheerd dat de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te vermijden en de gevolgen ervan te beperken,
   iv) door de aanvrager, overeenkomstig de bepalingen die door de lidstaten worden vastgesteld, toereikende voorzieningen in de vorm van een financiële zekerheid of een equivalent daarvan zijn of zullen worden getroffen alvorens met het storten wordt begonnen om te waarborgen dat aan de verplichtingen die uit de overeenkomstig deze richtlijn afgegeven vergunning voortvloeien (met inbegrip van de nazorg) zal worden voldaan en dat de sluitingsprocedures van artikel 13 worden gevolgd. Deze zekerheid of het equivalent daarvan blijft behouden zo lang als nodig is voor het onderhoud en de nazorg van de stortplaats uit hoofde van artikel 13, onder d). De lidstaten mogen desgewenst verklaren dat dit punt niet van toepassing is op stortplaatsen voor inerte afvalstoffen;

b) het stortplaatsproject verenigbaar is met het toepasselijke afvalbeheersplan of de toepasselijke afvalbeheersplannen, als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG;

c) de bevoegde autoriteit het terrein inspecteert alvorens met het storten wordt begonnen, teneinde zich ervan te vergewissen dat het voldoet aan de desbetreffende voorwaarden van de vergunning. Een en ander doet op geen enkele wijze af aan de verantwoordelijkheid van de exploitant uit hoofde van de vergunningsvoorwaarden."

19 In artikel 9 van richtlijn 1999/31 is bepaald:

„Ter precisering en aanvulling van artikel 9 van richtlijn 75/442/EEG en artikel 9 van richtlijn 96/61/EG dient in de stortplaatsvergunning ten minste het volgende te zijn opgenomen:

a) de stortplaatsklasse;

b) de lijst van de afvalsoorten en de totale hoeveelheid afvalstoffen die op de stortplaats mogen worden gestort;

c) de voorschriften voor de stortvoorbereidingen, stortwerkzaamheden en toezicht- en controleprocedures, met inbegrip van urgentieplannen (bijlage III, punt 4, onder B), alsmede voorlopige voorschriften voor de sluitings- en nazorgwerkzaamheden;

d) de bepaling dat de aanvrager ten minste eenmaal per jaar aan zijn bevoegde autoriteit verslag moet uitbrengen over de soorten en hoeveelheden gestorte afvalstoffen en over de resultaten van het toezichtprogramma, bedoeld in de artikelen 12 en 13 en in bijlage III."

20 Artikel 13 van richtlijn 1999/31 bepaalt:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat, waar zulks dienstig is, overeenkomstig de vergunning:

a) voor een stortplaats of voor een gedeelte daarvan met de sluitingsprocedure wordt begonnen wanneer:
   i) voldaan is aan de toepasselijke voorwaarden in de vergunning, of
   ii) de bevoegde autoriteit op verzoek van de exploitant toestemming verleent, of
   iii) de bevoegde autoriteit daartoe een met redenen omkleed besluit neemt;

b) een stortplaats of een gedeelte daarvan pas als definitief gesloten wordt beschouwd, wanneer de bevoegde autoriteit ter plaatse een eindinspectie heeft uitgevoerd, alle verslagen van de exploitant heeft beoordeeld en aan de exploitant heeft meegedeeld dat zij de sluiting goedkeurt. Een en ander doet in geen geval af aan de verantwoordelijkheid van de exploitant uit hoofde van de vergunningsvoorwaarden;

c) de exploitant, nadat de stortplaats definitief is gesloten, verantwoordelijk blijft voor onderhoud, toezicht en controle in de nazorgfase zolang de bevoegde autoriteit zulks nodig acht, rekening houdend met de tijd gedurende welke de stortplaats gevaar kan opleveren.

De exploitant stelt de bevoegde autoriteit in kennis van alle significante nadelige milieueffecten die bij de controleprocedures aan het licht zijn gekomen en geeft gevolg aan het besluit van de bevoegde autoriteit omtrent de aard en het tijdstip van de uit te voeren corrigerende maatregelen.

d) de exploitant van de stortplaats verantwoordelijk is voor toezicht op en analyse van het stortplaatsgas, het stortplaatspercolaat en het grondwater in de omgeving van de stortplaats overeenkomstig bijlage III, zolang de bevoegde autoriteit van oordeel is dat een stortplaats gevaar voor het milieu kan opleveren en onverminderd eventuele communautaire of nationale wetgeving met betrekking tot de aansprakelijkheid van de houder van het afval."

21 Artikel 14 van richtlijn 1999/31 luidt als volgt:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat de exploitatie van stortplaatsen waarvoor een vergunning is verleend of die op het tijdstip van de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht reeds in gebruik zijn, niet wordt voortgezet tenzij zo spoedig mogelijk, doch ten laatste binnen acht jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum, de onderstaande maatregelen zijn getroffen:

a) binnen één jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum legt de exploitant van een stortplaats de bevoegde autoriteit ter goedkeuring een door hem opgesteld aanpassingsplan voor met de in artikel 8 bedoelde gegevens alsmede de corrigerende maatregelen die hij nodig acht om te voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1;

b) na de presentatie van het aanpassingsplan beslissen de bevoegde autoriteiten op basis van dat aanpassingsplan en deze richtlijn definitief of de exploitatie al dan niet mag worden voortgezet. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om stortplaatsen waarvoor niet overeenkomstig artikel 8 een vergunning tot voortzetting van de exploitatie is verleend zo spoedig mogelijk te sluiten overeenkomstig artikel 7, onder g), en artikel 13;

c) op basis van het goedgekeurde aanpassingsplan voor de stortplaats geeft de bevoegde autoriteit toestemming voor de noodzakelijke werkzaamheden en bepaalt zij een overgangsperiode voor de uitvoering van het plan. Elke bestaande stortplaats moet binnen acht jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, met uitzondering van de voorschriften van bijlage I, punt 1;

d) i) binnen een jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum, zijn de artikelen 4, 5, 11 en bijlage II van toepassing op stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen,
ii) binnen drie jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum is artikel 6 van toepassing op stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen."

Arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543)

22 In het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), heeft het Hof het door de Commissie krachtens artikel 226 EG, thans artikel 258 VWEU, ingestelde beroep toegewezen en geoordeeld dat de Helleense Republiek:

— „door niet binnen een redelijke termijn een plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen op te stellen en goed te keuren dat voldoet aan de vereisten van de toepasselijke gemeenschapsregeling, en door geen geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties voor gevaarlijke afvalstoffen op te zetten dat zich kenmerkt door gebruik van de meest geschikte methodes om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen,

— en door niet alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om, wat het beheer van gevaarlijke afvalstoffen betreft, de inachtneming te verzekeren van de artikelen 4 en 8 van richtlijn 2006/12 [...], alsook van de artikelen 3, lid 1, 6 tot en met 9, 13 en 14 van richtlijn 1999/31 [...],

de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens, in de eerste plaats, de artikelen 1, lid 2, en 6 van richtlijn 91/689 [...] junctis de artikelen 5, leden 1 en 2, alsmede 7, lid 1, van richtlijn 2006/12, in de tweede plaats, artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/689 junctis de artikelen 4 en 8 van richtlijn 2006/12, en in de derde plaats, de artikelen 3, lid 1, 6 tot en met 9, 13 en 14 van richtlijn 1999/31."

Precontentieuze procedure in de zin van artikel 260, lid 2, VWEU

23 In het kader van het toezicht op de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), hebben de diensten van de Commissie de Griekse autoriteiten op 5 oktober 2009 verzocht om informatie over de ter uitvoering van dat arrest genomen maatregelen. Op 22 juni 2011 heeft de Commissie deze autoriteiten verzocht, haar alle zes maanden op de hoogte te brengen van de voortgang van de uitvoering van dat arrest en daarbij een volledig en bijgewerkt tijdschema over te leggen.

24 De Griekse autoriteiten hebben de Commissie geantwoord bij brieven van 24 november 2009, 2 maart 2010, 16 mei en 22 december 2011 en 3 juli 2012.

25 Na alle door de Griekse autoriteiten verstrekte informatie te hebben onderzocht, heeft de Commissie, die van oordeel was dat de Helleense Republiek nog niet alle maatregelen had genomen die noodzakelijk waren om te voldoen aan het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), deze lidstaat bij aanmaningsbrief van 25 januari 2013 verzocht, binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen dienaangaande in te dienen.

26 De Helleense Republiek heeft op deze aanmaningsbrief geantwoord bij brieven van 22 maart en 19 augustus 2013.

27 Omdat zij van mening was dat de Helleense Republiek niet binnen de gestelde termijn alle maatregelen had genomen die noodzakelijk waren voor de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Niet-nakoming

Argumenten van partijen

28 Tot staving van haar beroep voert de Commissie drie grieven aan.

29 Als de eerste grief, betreffende de opstelling en de vaststelling van een plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig de artikelen 1, lid 2, en 6, lid 1, van richtlijn 91/689, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 1, van richtlijn 2006/12, wijst de Commissie erop dat, ondanks het feit dat een aantal in het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543, genoemde criteria in het Griekse recht, met name in circulaire 18/2011, lijken te zijn opgenomen en er kaarten bestaan aan de hand waarvan de plaats van de verschillende installaties voor de behandeling van gevaarlijke afvalstoffen nauwkeurig kan worden bepaald, om verschillende redenen het plan nog steeds niet is goedgekeurd en de Griekse autoriteiten tot nog toe geen tijdschema daarvoor hebben overgelegd.

30 De Commissie herinnert er ook aan dat louter administratieve praktijken, die naar de aard ervan volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet als een geldige nakoming van de verplichtingen tot omzetting van een richtlijn in nationaal recht kunnen worden beschouwd (arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland, C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een circulaire kan dan ook niet de plaats van een ministerieel besluit innemen.

31 Als tweede grief, betreffende het ontbreken van een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties voor gevaarlijke afvalstoffen waarbij gebruik wordt gemaakt van de meest geschikte methodes om een hoog niveau van bescherming van het milieu en van de volksgezondheid te waarborgen, als bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/689, gelezen in samenhang met artikel 5 van richtlijn 2006/12, betoogt de Commissie dat, in weerwil van het bestaan van een aantal installaties voor verwerking van gevaarlijke afvalstoffen en van een aantal besluiten houdende afgifte van een vergunning voor andere installaties, het netwerk niet als „geïntegreerd en toereikend" in de zin van die bepalingen kan worden beschouwd.

32 Enerzijds wijst zij erop dat de Griekse autoriteiten toegeven dat 33 % van de gevaarlijke afvalstoffen niet passend wordt beheerd.

33 Anderzijds stelt zij vast dat het nationale plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen niet bij een interministerieel besluit is goedgekeurd, en dat de maatregelen op middellange termijn haar dan ook nog niet zijn meegedeeld.

34 Verder wijst de Commissie erop dat, aangezien de producenten van afvalstoffen of de andere investeerders als gevolg van de moeilijke economische situatie niet in de oprichting van eenheden voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen kunnen investeren, de verplichting om dergelijke installaties te bouwen niet wordt nagekomen. De Commissie preciseert in dit verband dat de Griekse autoriteiten van mening zijn dat een andere oplossing noodzakelijk is, namelijk de aanwijzing van een overheidsentiteit die kan worden belast met de bouw van stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen.

35 Als derde grief, betreffende de maatregelen die moeten worden genomen om er voor te zorgen dat ter zake van het beheer van gevaarlijke afvalstoffen wordt voldaan aan de eisen van de artikelen 4 en 8 van richtlijn 2006/12 en artikel 3, lid 1, en de artikelen 6 tot en met 9, en 13 en 14 van richtlijn 1999/31, voert de Commissie aan dat de Helleense Republiek, aangezien zij nog geen geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties voor gevaarlijke afvalstoffen heeft opgezet, dus niet in staat is dit soort afvalstoffen correct te beheren.

36 Dit blijkt volgens de Commissie niet alleen uit het feit dat een groot deel van de afvalstoffen, te weten 33 % daarvan, nog steeds niet wordt behandeld, maar ook uit bestaan van „afval uit het verleden”.

37 De Commissie wijst er ook op dat de Helleense Republiek het probleem van de aanwezigheid van „afval uit het verleden” of zelfs van nieuw afval zou kunnen verminderen door gedurende een overgangsperiode gevaarlijke afvalstoffen uit te voeren naar op het grondgebied van andere lidstaten gelegen installaties. Voor 2011 echter zou de totale productie van gevaarlijke afvalstoffen 184 863,50 ton bedragen, zou er ongeveer 323 452,40 ton „afval uit het verleden” zijn en zou er slechts 5 147,40 ton afval zijn uitgevoerd.

38 De Helleense Republiek betoogt dat het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), grotendeels is uitgevoerd.

39 In dit verband is de voorstudie van het herziene nationale plan voor het beheer van de afvalstoffen voltooid en bekendgemaakt op de website van het ministerie van Industriële Wederopbouw, Milieu en Energie (Ypapen). Dit plan definieert het beleid, de strategieën en de doelstellingen inzake beheer van de afvalstoffen op nationaal niveau en bepaalt de maatregelen die geschikt zijn en het optreden dat noodzakelijk voor de eerbiediging van de bepalingen van richtlijn 2008/98. In het kader van dit plan is het nationale plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen bijgewerkt.

40 De Helleense Republiek herinnert eraan dat, om de gevolgen voor het milieu van het nationale plan voor het beheer van afvalstoffen te in te schatten, thans een strategische milieueffectbeoordeling wordt verricht. Zodra deze strategische milieueffectbeoordeling is voltooid, zal het herziene nationale plan voor het beheer van afvalstoffen en, bijgevolg, het bijgewerkte nationale plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen, worden vastgesteld en onmiddellijk aan de Commissie worden toegezonden.

41 Met betrekking tot de 33 % van de geproduceerde afvalstoffen die niet het voorwerp van een geïntegreerd en toereikend beheer zou zijn, wijst de Helleense Republiek erop dat, volgens het bijgewerkte nationale plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen dit percentage ziet „op niet geregistreerd beheer van een restant van de jaarlijkse hoeveelheid geproduceerde afvalstoffen zoals geraamd in de eindfase van de behandeling, een restant waarover er geen voldoende gegevens bestaan”. Uit de beheersgegevens zou blijken dat 30 % van de gevaarlijke industriële afvalstoffen in afwachting van andere behandeling is opgeslagen in productie-installaties, terwijl een vergelijkbare hoeveelheid afvalstoffen, ongeveer 37 %, nuttig wordt toegepast.

42 Met betrekking tot de infrastructuur voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen betoogt de Helleense Republiek dat er thans drie systemen betreffende afvalstoffen uit batterijen en accu’s van voertuigen en industriële afvalstoffen, één systeem betreffende afgewerkte olie en één systeem betreffende afgedankte voertuigen functioneren. Zij verklaart dat op haar grondgebied alle ingezamelde afgewerkte olie naar de regeneratie-installaties – in 2013 waren er negen dergelijke installaties – wordt gezonden en dat er

afgewerkte olie wordt ingevoerd om de behoeften van die installaties te dekken. Bovendien zouden er in hetzelfde jaar zeven installaties voor recycling van lood-zuurbatterijen en -accu's hebben bestaan, die de behoeften van het land ruimschoots dekken, en zouden ook dergelijke afvalstoffen zijn ingevoerd. Verder waren er in 2013 120 installaties voor decontaminatie/sloop van afgedankte voertuigen. Bovendien waren er in Griekenland vijf eenheden voor sterilisatie en één eenheid voor verbranding van gevaarlijke afvalstoffen van de gezondheidscentra in bedrijf.

43 Wat de recente gegevens over de voor de installaties voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen verleende milieuvergunningen betreft, verklaart de Helleense Republiek dat het dossier betreffende de aanleg en de financiering van een stortplaats voor gevaarlijk asbestafval, het dossier betreffende een verbrandingseenheid voor gevaarlijke afvalstoffen van de gezondheidscentra in het industriegebied van Tripoli (Griekenland), het dossier betreffende de herziening van de bouw van een eenheid voor het neutraliseren van loodslakken en het dossier betreffende de aanleg en de werking van een stortplaats voor afvalstoffen (slib afkomstig van de eenheden voor fysisch-chemische behandeling van afvalwater, te weten een hoeveelheid „afval uit het verleden" die in 2010 op ongeveer 130 000 ton werd geraamd) op het terrein van het industriële bedrijf van de vennootschap Anonymi Elliniki Etaireia Halyva (AEEX), die werkzaam is Ionia (Griekenland) (als het industriële bedrijf flankerend project) thans worden onderzocht.

44 Met betrekking tot de stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen en/of de stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen die een voorbehandelingsinstallatie voor de gevaarlijke afvalstoffen omvatten, is tussen het Ypapen en het ministerie van Defensie een samenwerkingsprotocol gesloten om verschillende maatregelen in te voeren.

45 Aangaande het beheer van het „afval uit het verleden" verklaart de Helleense Republiek dat een project dat het inventariseren en kwalificeren van de verontreinigde terreinen, de raming van de impact ervan op de receptoren, de richtsnoeren voor de identificatie, de registratie en de raming van de risico's die deze terreinen opleveren, en de opstelling van een database van de verontreinigde terreinen omvat, thans ten uitvoer wordt gelegd. Zij beklemtoont dat de plaatsen waar het „afval uit het verleden" zich bevindt, deel uitmaken van de onderzochte terreinen.

46 Zij zet uiteen, dat de acties waarin het herziene nationale plan voor het beheer van afvalstoffen en het nieuwe nationale plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen voorzien, verschillende categorieën van maatregelen, waaronder organisatorische en bestuurlijke maatregelen, projecten inzake de ontwikkeling van beheersinfrastructuur, de verbetering/uitbreiding en ontwikkeling van de netwerken van inzameling, overlading en vervoer van afvalstoffen, financiële maatregelen en maatregelen van informatie, sensibilisering en opvoeding, omvatten, door de toepassing waarvan ten volle aan de eisen van de richtlijnen 2008/98 en 1999/31 zal worden voldaan.

Beoordeling door het Hof

47 Vooraf zij eraan herinnerd dat, aangezien in het VWEU het uitbrengen van een met redenen omkleed advies in de niet-nakomingsprocedure van artikel 260, lid 2, VWEU is geschrapt, het einde van de termijn die in de krachtens die bepaling toegezonden aanmaningsbrief is gesteld, als referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van een dergelijke niet-nakoming geldt (arrest van 2 december 2014, Commissie/Italië, C-196/13, EU:C:2014:2407, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Aangezien de Commissie in de onderhavige zaak de aanmaningsbrief op 25 januari 2013 heeft toegestuurd, is referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van de niet-nakoming de datum waarop de in die brief gestelde termijn is verstreken, te weten 25 maart 2013.

49 Vast staat dat de Helleense Republiek op die datum het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), nog niet had uitgevoerd.

50 Wat, in de eerste plaats, de grief van de Commissie inzake niet-inachtneming van de artikelen 1, lid 2, en 6, lid 1, van richtlijn 91/689, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 1, van richtlijn 2006/12, betreft, heeft de Helleense Republiek ter terechtzitting immers zelf erkend dat het plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen weliswaar was goedgekeurd, maar nog niet was vastgesteld. Op de referentiedatum voor de vaststelling van de niet-nakoming, te weten op 25 maart 2013, had de Helleense Republiek het plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen aldus nog niet overeenkomstig de artikelen 1, lid 2, en 6, lid 1, van richtlijn 91/689, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 1, van richtlijn 2006/12, vastgesteld. Bijgevolg is de eerste grief gegrond.

51 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de grief inzake niet-inachtneming van artikel 5 van richtlijn 2006/12, volgens hetwelk met het door de lidstaten, in samenwerking met andere lidstaten, opgezette geïntegreerde en toereikende net van verwijderingsinstallaties voor gevaarlijke afvalstoffen „de [Unie] als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering [moet] kunnen worden en [...] de lidstaten afzonderlijk naar dit doel [moeten] kunnen streven", erkent de Helleense Republiek dat de projecten inzake de infrastructuur voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen binnen het land nog steeds worden onderzocht. In deze omstandigheden is ook de tweede grief gegrond.

52 Met betrekking tot, in de derde plaats, de grief inzake de maatregelen die moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat ter zake van het beheer van gevaarlijke afvalstoffen aan de eisen van de artikelen 4 en 8 van richtlijn 2006/12 en van artikel 3, lid 1, en de artikelen 6 tot en met 9, 13 en 14 van richtlijn 1999/31 wordt voldaan, beperkt de Helleense Republiek zich ertoe, de maatregelen die thans ter inachtneming van die bepalingen worden toegepast, in herinnering te brengen. Vast staat echter dat de Helleense Republiek bij verstrijken van de in de aanmaningsbrief gestelde termijn noch de gevaarlijke afvalstoffen, noch het „afval uit het verleden" overeenkomstig de voorschriften van de richtlijnen 1999/31 en 2006/12 beheerde. Bijgevolg is de derde grief gegrond.

53 Met betrekking tot de argumenten die de Helleense Republiek ontleent aan de moeilijkheden waarmee zij te kampen zou hebben om de betrokken verplichtingen na te komen, dient erop te worden gewezen dat, aangezien een lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen, een dergelijk betoog faalt (arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Griekenland, C-167/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:684, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de Helleense Republiek, door niet alle maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk waren ter uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Financiële sancties

55 De Commissie verzoekt het Hof, de betaling van zowel een dwangsom als een forfaitaire som te gelasten, op grond dat de oplegging van een dwangsom als bedoeld in artikel 260 VWEU op zich niet volstaat om de lidstaten ertoe aan te sporen onverwijld te voldoen aan hun verplichtingen na de vaststelling van een niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU.

56 Voor het bedrag van die dwangsom en die forfaitaire som baseert de Commissie zich op haar mededeling van 13 december 2005, met als titel „Uitvoering van artikel [260 VWEU]" [SEC(2005) 1658], zoals bijgewerkt bij de mededeling C(2012) 6106 final van de Commissie van 17 september 2014, met als titel „Aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie voorstelt in inbreukprocedures" (hierna: „mededeling van de Commissie van 13 december 2005").

Dwangsom

Argumenten van partijen

57 Volgens punt 6 van de mededeling van de Commissie van 13 december 2005 berust het voor te stellen bedrag van de dwangsom op drie fundamentele criteria, te weten de ernst van de inbreuk, de duur van de inbreuk en de noodzaak om voor de afschrikkende werking van de sanctie zelf zorg te dragen.

58 De Commissie zet uiteen dat het door haar voorgestelde bedrag van de dwangsom per dag wordt berekend door een gelijk forfaitair basisbedrag te vermenigvuldigen met een coëfficiënt voor de ernst en een coëfficiënt voor de duur en de uitkomst hiervan te vermenigvuldigen met een vaste factor per land die zowel rekening houdt met de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als met het aantal stemmen waarover deze in de Raad van de Europese Unie beschikt.

59 Met betrekking tot de ernst van de vastgestelde inbreuk betoogt de Commissie dat, gelet op, in de eerste plaats, het belang van de Unieregels waarop inbreuk is gemaakt, in de tweede plaats, de gevolgen van de inbreuk voor het algemeen en het particulier belang, zoals met name het hoge risico van milieuvervuiling en de nadelige gevolgen voor de gezondheid en voor de goede werking van de economische activiteit in het land, in de derde plaats, de verzachtende omstandigheid bestaande in de opstelling van specifieke criteria voor de selectie van passende terreinen en van een jaarlijkse inventaris van de gevaarlijke afvalstoffen, maar ook de verzwarende omstandigheid van de geringe voortgang die tot nog toe is geboekt, en van de gevaarlijkheid van de afvalstoffen, in de vierde plaats, de duidelijkheid van de bepalingen waarop inbreuk is gemaakt, en in de laatste plaats, de omstandigheid dat de Helleense Republiek herhaaldelijk inbreuk heeft gemaakt op de Unieregeling op het gebied van afvalstoffen, een coëfficiënt 10 voor de ernst van de inbreuk passend is.

60 Met betrekking tot de duur van de inbreuk voert de Commissie aan dat de procedure is ingeleid op 25 september 2014, dat wil zeggen 60 maanden na de uitspraak van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), wat de toepassing van de maximumcoëfficiënt voor de duur, te weten 3, zou rechtvaardigen.

61 Met betrekking tot de coëfficiënt voor de financiële draagkracht van de vervolgde lidstaat, de zogeheten factor „n”, herinnert deze instelling herinnert eraan dat in de mededeling van de Commissie van 13 december 2005 deze factor voor de Helleense Republiek is vastgesteld op 3,68.

62 De Commissie wijst erop dat volgens de in die mededeling uiteengezette formule de dwangsom per dag gelijk is aan het gelijke forfaitaire basisbedrag van 660 EUR vermenigvuldigd met de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk, de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk en de factor „n”. In het onderhavige geval stelt zij aldus een dwangsom van 72 864 EUR per dag voor (660 × 10 × 3 × 3,68).

63 Deze instelling stelt echter een degressieve dwangsom per dag voor; daartoe zal de dwangsom alle zes maanden worden beoordeeld om rekening te houden met de voortgang die is geboekt bij de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543). Om de degressie van de dwangsom te waarborgen stelt zij voor de nakoming te toetsen aan de drie geformuleerde grieven, te weten de goedkeuring van het beheersplan, het opzetten van passende infrastructuur en het goede beheer van de afval uit het verleden die voorlopig is opgeslagen op terreinen die daarvoor niet waren bestemd. Het bedrag van de dwangsom per dag zou aldus worden gespitst in drie categorieën die overeenkomen met de drie grieven van de Commissie, te weten 30 % van het totale bedrag van de dwangsom, namelijk 21 859,20 EUR, voor de eerste categorie, en 35 % van het totale bedrag van de dwangsom, namelijk 25 502,40 EUR, voor respectievelijk de tweede en de derde categorie.

64 Volgens deze berekeningsmethode zou bedrag van de dwangsom per dag aldus met 21 859,20 EUR worden verminderd wanneer het nieuwe nationale beheersplan zal zijn goedgekeurd, op voorwaarde dat dit plan in overeenstemming is met het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543). Met betrekking tot het opzetten van een passend netwerk voor de gevaarlijke afvalstoffen stelt de Commissie voor, het bedrag van 25 502,40 EUR om te slaan over de totale hoeveelheid gevaarlijke afvalstoffen die in de te bouwen installaties dient te worden verwerkt, en bij elke ingebruikstelling van een installatie voor de verwerking van gevaarlijke afvalstoffen het bedrag dat overeenkomt met de hoeveelheid afvalstoffen die in de nieuwe installatie kan worden verwerkt, af te trekken van het bedrag van de dwangsom per dag. Wat de „afval uit verleden" betreft, wil de Commissie het bedrag van 25 502,40 EUR omslaan over de in het nieuwe project bepaalde hoeveelheid „afval uit het verleden".

65 De Helleense Republiek betoogt dat noch de ernst, noch de duur van de inbreuk, noch de medewerking en de spoed waarvan zij in de loop van de procedure blijk heeft gegeven, noch de voortgang in de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), de oplegging van een dwangsom en van een forfaitaire som in de onderhavige zaak rechtvaardigen. Subsidiair komt de Helleense Republiek op tegen de wijze van berekening van deze sommen.

66 Deze lidstaat is van mening dat het door de Commissie als dwangsom gevraagde bedrag van 72 864 EUR veel te hoog is en niet evenredig is met de ernst van de inbreuk, waarvan de gevolgen voor het milieu en voor de gezondheid van de mens, die niet in concreto zijn geëvalueerd, hypothetisch zijn.

67 Wat de ernst en de duur van de inbreuk betreft, zou het voorstel van de Commissie om een coëfficiënt 10 toe te passen geen rekening houden met de moeilijkheden die de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), in de praktijk meebrengt, en met de omstandigheid dat dit arrest al ten dele is uitgevoerd.

68 Verder zou die dwangsom, gelet op de omstandigheden van het concrete geval, niet evenredig zijn met de duur van de inbreuk en met de als gevolg van de economische crisis afgenomen financiële draagkracht van de Helleense Republiek. De Helleense Republiek verwerpt ook de stelling van de Commissie, dat zij het verleden haar verplichtingen op het gebied van de verwerking van afvalstoffen herhaaldelijk niet is nagekomen.

69 Voor het geval dat het Hof een dergelijke dwangsom zou opleggen, vordert de Helleense Republiek dat het aan elk type van inbreuk toegewezen deel van de dwangsom wordt gewijzigd. Deze lidstaat stelt aldus voor dat 70 % van het bedrag van de dwangsom, te weten 51 004,80 EUR wordt toegewezen aan de eerste categorie van inbreuken, en 15 % van het bedrag daarvan, te weten 10 929,60 EUR aan respectievelijk de tweede en de derde categorie van inbreuken.

Beoordeling door het Hof

70 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 15 oktober 2015, Commissie/Griekenland, C-167/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:684, punt 47).

71 In het onderhavige geval staat vast dat de Helleense Republiek op de datum van de terechtzitting nog geen specifiek plan voor het beheer van de gevaarlijke afvalstoffen had vastgesteld, noch een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties voor gevaarlijke afvalstoffen had opgezet, noch het „afval uit het verleden" conform de bepalingen van het Unierecht beheerde.

72 In die omstandigheden is het Hof van oordeel dat de veroordeling van de Helleense Republiek tot betaling van een dwangsom een passend financieel middel is om ervoor te zorgen dat het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), volledig wordt uitgevoerd. (arrest van 17 oktober 2013, Commissie/België, C-533/11, EU:C:2013:659, punt 66).

73 Het is vaste rechtspraak dat de dwangsom moet worden vastgesteld naargelang van de mate van overreding die nodig is om de lidstaat die nalaat een niet-nakomingsarrest uit te voeren, tot ander gedrag te brengen en de gelaakte inbreuk te doen beëindigen (arrest van 7 juli 2009, Commissie/Griekenland, C-369/07, EU:C:2009:428, punt 113 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 Het staat aan het Hof, in het kader van de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake, de dwangsom aldus vast te stellen dat zij enerzijds in overeenstemming is met de omstandigheden en anderzijds evenredig is aan de vastgestelde niet-nakoming en aan de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat (arresten van 17 oktober 2013, Commissie/België, C-533/11, EU:C:2013:659, punt 68, en 4 december 2014, Commissie/Zweden, C-243/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2413, punt 50).

75 De voorstellen van de Commissie in verband met de dwangsom binden het Hof niet 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 transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie zelf worden gewaarborgd wanneer die instelling voorstellen doet aan het Hof. In het kader van een procedure op grond van artikel 260, lid 2, VWEU betreffende een niet-nakoming door een lidstaat die voortduurt niettegenstaande het feit dat zij al is vastgesteld in een eerste op grond van artikel 226 EG of artikel 258 VWEU gewezen arrest, moet het Hof immers vrij blijven om het bedrag en de vorm van de opgelegde dwangsom te kiezen die het geschikt acht om die lidstaat aan te sporen een einde te maken aan de niet-nakoming van de uit dat eerste arrest van het Hof voortvloeiende verplichtingen (arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 52).

76 Voor de vaststelling van het bedrag van de dwangsom zijn de basiscriteria die moeten worden gehanteerd om te verzekeren dat die dwangsom pressie uitoefent, met het oog op een 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 gevolgen van het niet-uitvoeren van het arrest voor de publieke en de particuliere belangen en met de spoedeisendheid van de nakoming van die verplichtingen door de betrokken lidstaat (arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Griekenland, C-167/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:684, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, dient eraan te worden herinnerd dat, zoals het Hof al heeft geoordeeld, de verplichting om de afvalstoffen te verwijderen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens 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. Niet-nakoming van de uit artikel 4 van richtlijn 2006/12 voortvloeiende verplichting kan wegens de aard van die verplichting een rechtstreekse bedreiging voor de gezondheid van de mens en schade aan het milieu meebrengen en moet als bijzonder ernstig worden beschouwd (zie arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 54).

78 Er zij op gewezen dat de situatie echter lichtjes is verbeterd ten opzichte van de in het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543, vastgestelde situatie, aangezien de Helleense Republiek ter terechtzitting heeft verklaard dat het plan voor het beheer van de gevaarlijke afvalstoffen weliswaar nog niet is vastgesteld, maar al is opgesteld en goedgekeurd. Uit de aan het Hof voorgelegde stukken blijkt ook dat de Helleense Republiek aanzienlijke investeringen heeft gedaan om het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), uit te voeren en met de Commissie heeft meegewerkt.

79 Vast staat echter dat de Helleense Republiek op de datum van het onderzoek van de feiten door het Hof nog geen geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties had opgezet en bijgevolg niet in staat is de gevaarlijke afvalstoffen correct te beheren. In het bijzonder blijkt uit de ter terechtzitting aan het Hof verstrekte informatie dat de bouw van verschillende installaties en de aanleg van drie stortplaatsen voor de verwerking van gevaarlijke afvalstoffen nog niet was begonnen. In die omstandigheden dient, in weerwil van de vermelde lichte verbeteringen, te worden vastgesteld dat de door de aanvankelijke niet-nakoming aan de gezondheid van de mens en aan het milieu berokkende schade bijzonder ernstig blijft.

80 Wat, in de tweede plaats, de duur van de inbreuk sinds de uitspraak van het aanvankelijke niet-nakomingsarrest betreft, dient eraan te worden herinnerd dat bij de beoordeling daarvan moet worden uitgegaan van het tijdstip waarop het Hof de feiten in het kader van die procedure heeft beoordeeld, en niet van het tijdstip waarop de Commissie de niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 260, lid 2, VWEU bij het Hof aanhangig heeft gemaakt (zie arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu is de duur van de inbreuk, namelijk meer dan zes jaar vanaf de datum van uitspraak van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), aanzienlijk.

81 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, dient rekening te worden gehouden met het argument van de Helleense Republiek dat haar bruto binnenlands product sinds 2012 is gedaald. Het Hof heeft immers al geoordeeld dat rekening moet worden gehouden met de recente ontwikkeling van het bbp van een lidstaat ten tijde van het onderzoek van de feiten door het Hof (arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 58).

82 Bovendien heeft de Commissie het Hof voorgesteld, de dwangsom geleidelijk te verlagen naargelang van de voortgang bij de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543).

83 In dit verband dient te worden opgemerkt dat, ook al moet de dwangsom ter verzekering van de volledige uitvoering van het arrest van het Hof in haar geheel worden gevorderd tot de lidstaat alle maatregelen heeft genomen die noodzakelijk zijn om een einde te maken aan de vastgestelde niet-nakoming, in bepaalde specifieke gevallen toch een sanctie kan worden overwogen die rekening houdt met de voortgang die de lidstaat eventueel heeft geboekt bij de nakoming van zijn verplichtingen (arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

84 In het onderhavige geval suggereert de Commissie, voor de berekening van het bedrag van de dwangsom rekening te houden met voortgang die bij de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), is geboekt met betrekking tot de drie geformuleerde grieven, te weten de goedkeuring van het beheersplan, het opzetten van passende infrastructuur voor de verwerking van de gevaarlijke afvalstoffen en het goede beheer van de afval uit het verleden die voorlopig is opgeslagen op terreinen die daarvoor niet waren bestemd.

85 In de omstandigheden van het onderhavige geval en met name gelet op de door partijen verstrekte informatie is het Hof van oordeel dat een dwangsom met een vast en een degressief bestanddeel dient te worden vastgesteld. Bijgevolg moeten de wijze van berekening van deze dwangsom en, wat het degressieve bestanddeel betreft, de periodiciteit daarvan te worden vastgesteld.

86 Wat de wijze van berekening van de dwangsom betreft, staat vast dat, zoals uit de punten 50 tot en met 52 van het onderhavige arrest volgt, de Helleense Republiek drie verschillende verplichtingen niet is nagekomen.

87 Om rekening te houden met de maatregelen die de Helleense Republiek met betrekking tot elk van die verplichtingen heeft genomen, zal het bedrag van de dwangsom dienen te worden verminderd naargelang van de mate van nakoming van die verplichtingen.

88 Gelet op alle omstandigheden van de onderhavige zaak en op de noodzaak de betrokken lidstaat ertoe aan te sporen de gelaakte niet-nakoming te beëindigen, acht het Hof het nuttig, in het kader van de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid een dwangsom van 30 000 EUR per dag vast te stellen. Dit bedrag wordt gesplitst in drie delen, een voor elke door de Commissie geformuleerde grief, te weten voor de eerste grief 10 % van het totale bedrag van de dwangsom, namelijk 3 000 EUR, en 45 % van dat bedrag, namelijk 13 500 EUR, voor respectievelijk de tweede en de derde grief.

89 Het deel van de dwangsom dat betrekking heeft op de eerste twee grieven, bestaat slechts uit een vast bestanddeel. De dwangsom zal aldus met het volledige bedrag voor de eerste en de tweede grief worden verminderd wanneer de Helleense Republiek alle maatregelen zal hebben genomen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543).

90 Het derde deel van de dwangsom, dat betrekking heeft op de grief inzake het beheer van het zogenoemde „afval uit het verleden", dient daarentegen geleidelijk te worden verminderd naargelang van de mate waarin het beheer daarvan in overeenstemming met Unierecht wordt gebracht, en de berekening zal gebeuren op basis van de hoeveelheid zogenoemd „afval uit het verleden" die in het nieuwe plan voor het beheer van de gevaarlijke afvalstoffen zal worden vastgesteld. Er dient echter een limiet te worden gesteld aan de degressiviteit van de dwangsom met betrekking tot deze grief; dit deel van de dwangsom zal niet meer degressief zijn wanneer het nog te betalen bedrag 50 % van het bedrag van de dwangsom voor deze grief, te weten 6 750 EUR zal hebben bereikt. Dit laatste deel van de dwangsom zal slechts volledig wegvallen wanneer aan de in derde grief geformuleerde niet-nakoming volledig zal zijn beëindigd.

91 Wat de periodiciteit van de dwangsom betreft, wordt het degressieve bestanddeel van de dwangsom elk semester vastgesteld om de Commissie de gelegenheid te geven de voortgang van het Unierechtconforme beheer van het zogenoemde „afval uit het verleden" te beoordelen.

92 Gelet op een en ander dient de Helleense Republiek te worden veroordeeld om aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie" een dwangsom te betalen van 30 000 EUR per dag vertraging bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen die nodig zijn om zich te voegen naar het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), en wel vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot aan de volledige uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543). Dit bedrag wordt gesplitst in drie delen, een voor elk van de drie door de Commissie geformuleerde grieven, te weten voor de eerste grief 10 % van het totale bedrag van de dwangsom, namelijk 3 000 EUR, voor de tweede grief 45 % van dat bedrag, namelijk 13 500 EUR, en voor de derde grief hetzelfde percentage en bedrag, dat ter zake van het goede beheer van het zogenoemde „afval uit het verleden" elk semester zal worden verminderd naargelang van de hoeveelheid van deze afvalstoffen waarvan het beheer in overeenstemming met Unierecht zal zijn gebracht. Deze vermindering mag niet meer bedragen dan 50 % van het bedrag van de dwangsom voor deze grief, namelijk 6 750 EUR.

Forfaitaire som

Argumenten van partijen

93 De Commissie verzoekt het Hof, de Helleense Republiek te gelasten een forfaitaire som van 8 096 EUR per dag te betalen, waarvan het bedrag het resultaat is van de vermenigvuldiging van het gelijke forfaitaire basisbedrag van 220 EUR met de coëfficiënt 10 voor de ernst van de inbreuk en met de

factor „n” van 3,68 vanaf de datum van uitspraak van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), tot op de datum van het onderhavige arrest of tot op de datum van de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), indien de uitvoering daarvan vóór deze data plaatsvindt.

94 De Helleense Republiek voert aan dat zij al alle stappen heeft ondernomen die noodzakelijk zijn voor de volledige uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), door stelselmatig en loyaal met de diensten van de Commissie mee te werken, zodat thans slechts een klein gedeelte van dit arrest nog niet is uitgevoerd. Zij is dan ook van mening de door de Commissie voorgestelde forfaitaire som niet verschuldigd te zijn.

95 In elk geval zou het aan het Hof staan te beoordelen of, in een uiterst moeilijke economische situatie, de objectieve omstandigheden veroordeling tot betaling van een forfaitaire som als die welke door de Commissie wordt voorgesteld, toestaan, dan wel of die omstandigheden ervoor pleiten, de Helleense Republiek volledig vrij te stellen van de betaling daarvan.

96 Verder is de Helleense Republiek van mening dat, in geval van veroordeling tot betaling van een forfaitaire som, voor de berekening van het bedrag daarvan niet mag worden uitgegaan van de datum van uitspraak van het arrest waarbij de eerste niet-nakoming is vastgesteld, aangezien dat arrest pas na een redelijke termijn kon worden uitgevoerd.

Beoordeling door het Hof

97 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat het Hof in het kader van de hem op dat gebied verleende beoordelingsbevoegdheid cumulatief een dwangsom en een forfaitaire som mag opleggen (arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 71).

98 Het beginsel van veroordeling tot betaling van een forfaitaire som berust in wezen op de beoordeling van de consequenties van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere belangen en voor het openbaar belang, met name wanneer de niet-nakoming is blijven voortbestaan lang na de uitspraak van het arrest waarin zij aanvankelijk is vastgesteld (arrest van 13 mei 2014, Commissie/Spanje, C-184/11, EU:C:2014:316, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

99 De veroordeling tot betaling van een forfaitaire som en de vaststelling van het bedrag van die som moeten in elk concreet geval gebaseerd blijven op alle relevante aspecten betreffende de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming en 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 om te beslissen, al dan niet een dergelijke sanctie op te leggen en in voorkomend geval het bedrag ervan te bepalen (arrest van 2 december 2014, Commissie/Italië, C-196/13, EU:C:2014:2407, punt 114).

100 In het onderhavige geding vormen alle juridische en feitelijke elementen die tot de vaststelling van de niet-nakoming hebben geleid, met name het feit dat het plan voor het beheer van de gevaarlijke afvalstoffen nog niet is vastgesteld, dat geen geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties voor gevaarlijke afvalstoffen is opgezet en dat nog geen beheer van het afval uit het verleden plaatsvindt, ofschoon deze elementen een groot gevaar voor de gezondheid van de mens en voor het milieu opleveren, een indicator dat daadwerkelijke voorkoming van herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht in de toekomst de vaststelling van een afschrikkende maatregel, zoals veroordeling tot betaling van een forfaitaire som, kan eisen.

101 In deze omstandigheden staat het aan het Hof, in het kader van de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid het bedrag van die forfaitaire som zodanig vast te stellen dat deze enerzijds in de gegeven omstandigheden passend is en anderzijds evenredig is met de begane inbreuk (arrest van 7 juli 2009, Commissie/Griekenland, C-369/07, EU:C:2009:428, punt 146).

102 Tot de dienaangaande relevante factoren behoren met name elementen zoals de tijdsspanne gedurende welke de niet-nakoming is blijven voortbestaan na het arrest waarbij zij is vastgesteld, en de ernst van de inbreuk (arrest van 17 november 2011, Commissie/Italië, C-496/09, EU:C:2011:740, punt 94).

103 Wat die factoren betreft, blijken de in aanmerking te nemen omstandigheden met name uit de overwegingen in de punten 77 tot en met 81 van het onderhavige arrest. In dit verband dient er in het bijzonder aan te worden herinnerd dat het plan voor het beheer van de gevaarlijke afvalstoffen niet is vastgesteld, dat geen geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties voor gevaarlijke afvalstoffen is opgezet en dat op bepaalde terreinen niet verwerkte gevaarlijke afvalstoffen uit verleden liggen die een groot gevaar voor de gezondheid van de mens en voor het milieu opleveren.

104 Gelet op een en ander is het Hof van oordeel dat met de omstandigheden van het onderhavige geval naar behoren rekening wordt gehouden door de forfaitaire som die de Helleense Republiek moet betalen, op 10 miljoen EUR te bepalen.

105 Bijgevolg dient de Helleense Republiek ertoe te worden veroordeeld om aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie” een forfaitaire som van 10 miljoen EUR te betalen.

Kosten

106 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 niet-nakoming is vastgesteld, dient de Helleense Republiek overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

1) **Door niet alle maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), is de Helleense Republiek de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Helleense Republiek wordt ertoe veroordeeld, aan de Europese Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie” een dwangsom te betalen van 30 000 EUR per dag vertraging bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen die nodig zijn om zich te voegen naar het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543), en wel vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot aan de volledige uitvoering van het arrest van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-286/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:543). Dit bedrag wordt gesplitst in drie delen, een voor elk van de drie door de Europese Commissie geformuleerde grieven, te weten voor de eerste grief 10 % van het totale bedrag van de dwangsom, namelijk 3 000 EUR, voor de tweede grief 45 % van dat bedrag, namelijk 13 500 EUR, en voor de derde grief hetzelfde percentage en bedrag, dat ter zake van het goede beheer van het zogenoemde „afval uit het verleden” elk semester zal worden verminderd naargelang van de hoeveelheid van deze afvalstoffen waarvan het beheer in overeenstemming met Unierecht zal zijn gebracht. Deze vermindering mag niet minder bedragen dan 50 % van het bedrag van de dwangsom voor deze grief, namelijk 6 750 EUR.**

3) De Helleense Republiek wordt ertoe veroordeeld, aan de Europese Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie” een forfaitaire som van 10 miljoen EUR te betalen.

4) De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen