Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 7 september 2016*

”Fördragsbrott — Miljö — Direktiv 2006/12/EG — Direktiv 91/689/EEG — Direktiv 1999/31/EG — Avfallshantering — Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott — Underlåtelse att genomföra — Artikel 260.2 FEUF — Ekonomiska påföljder — Vite — Schablonbelopp”

I mål C-584/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 260.2 FEUF, som väckts den 18 december 2014,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Patakia, E. Sanfrutos Cano och D. Loma-Osorio Lerena, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av E. Skandalou, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. L. da Cruz Vilaça samt domarna F. Biltgen, A. Borg Barthet (referent), E. Levits och M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 februari 2016,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: grekiska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543),

— förelägga Republiken Grekland att till kommissionen betala löpande vite om 72 864 euro för varje dag som Grekland är i dröjsmål med att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), från och med dagen då dom meddelas i förevarande mål till dess att domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), följs,

— förelägga Republiken Grekland att till kommissionen utge ett schablonbelopp om 8 096 euro per dag från och med meddelandet av domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), till och med den dag dom meddelas i förevarande mål eller till och med den dag då domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), följs fullt ut, om den dagen infaller tidigare,

— förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 75/442/EEG

2 Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 1975, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, 1991, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66) (nedan kallat direktiv 75/442), hade till främsta syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall.

3 Artikel 3.1 i direktiv 75/442 hade följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja

a) för det första, att avfall inte uppkommer och att avfall inte har skadliga egenskaper eller att mängden avfall och avfallets skadlighet begränsas …

…

b) för det andra

— att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror,

eller

— att avfall används som energikälla.”

4 Artikel 4 i direktiv 75/442 hade följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse.

Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall.”

5 Artikel 5 i direktiv 75/442 hade följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder, genom samarbete mellan medlemsstater när detta är nödvändigt eller tillrådligt, för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet, med beaktande av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader. Nätverket skall utformas så att gemenskapen som helhet kan sörja för bortskaffandet av sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig strävar mot detta mål, med hänsyn tagen både till geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall.

2. Nätverket måste även utformas så att det blir möjligt att ta hand om avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna med användning av de bäst anpassade metoderna och den bästa tekniken, så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs.”

6 I artikel 7.1 första stycket i direktiv 75/442 föreskrevs följande:

”För att uppnå de mål som anges i artikel 3, 4 och artikel 5 skall sådana behöriga myndigheter som avses i artikel 6 vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshanteringen. Dessa avfallsplaner skall i första hand omfatta

— typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,

— allmänna tekniska krav,

— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,

— lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande.”

7 Artikel 8 i direktiv 75/442 hade följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att se till att varje innehavare av avfall

— antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B,

eller

— själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i detta direktiv.”

8 Upphävandet av direktiv 75/442 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, 2006, s. 9), som trädde i kraft den 17 maj 2006, påverkar inte förevarande talan om fördragsbrott. Det sistnämnda direktivet, som kodifierar direktiv 75/442 för att skapa klarhet och överskådlighet, återger nämligen de bestämmelser som nämns i punkterna 3–7 i förevarande dom. I artikel 20 första stycket i direktiv 2006/112 föreskrivs dessutom att direktiv 75/442 ”skall upphöra att gälla, utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter vad gäller de tidsfrister för införlivande med nationell lagstiftning som anges i bilaga III del B.”

Direktiv 91/689/EEG

9 Rådets direktiv av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, 1991, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199) hade enligt dess artikel 1 till syfte att få till stånd en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kontrollerad hantering av farligt avfall.

10 Artikel 1.2 i direktivet hade följande lydelse:

”Om inte annat följer av bestämmelserna i [direktiv 91/689] skall [rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 1975, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238)] gälla för farligt avfall.”

11 I artikel 6.1 i det direktivet föreskrevs följande:

”Enligt artikel 7 i direktiv 75/442/EEG skall de behöriga myndigheterna, antingen separat eller inom ramen för sina allmänna planer för avfallshantering, utarbeta och offentliggöra planer för hanteringen av farligt avfall.”

12 Direktivet ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3). Artikel 6.1 i direktiv 91/689 återges i huvudsak i artikel 28 i direktiv 2008/98.

Direktiv 1999/31/EG

13 Enligt artikel 1.1 i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, 1991, s. 1) har direktivet till syfte att tillhandahålla åtgärder, förfaranden och ledning för att förebygga eller så långt möjligt minska avfallsdeponeringens negativa effekter på miljön under deponins hela livscykel.

14 Artikel 2 g i direktivet har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

…

g) deponi: upplagsplats för avfall på eller i jorden (det vill säga under mark), inklusive

…

— en permanent plats (det vill säga för mer än ett år) för tillfällig lagring av avfall

…”

15 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall tillämpa [direktiv 1999/31] på alla deponier enligt definitionen i artikel 2 g.”

16 Artikel 6 i direktiv 1999/31 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att

a) endast behandlat avfall deponeras. Denna bestämmelse behöver inte tillämpas på inert avfall för vilket behandling inte är tekniskt genomförbar eller på något annat avfall med avseende på vilket sådan behandling inte bidrar till uppfyllande av de mål som anges i artikel 1 genom minskning av mängden avfall eller riskerna för människors hälsa eller miljön,

b) endast farligt avfall som uppfyller de kriterier som har ställts upp i enlighet med bilaga II förs till en deponi för farligt avfall,

c) deponier för icke-farligt avfall får användas
   i) för kommunalt avfall,
   ii) för icke-farligt avfall av något annat ursprung som uppfyller de kriterier för mottagning av avfall vid deponier för icke-farligt avfall som har ställts upp i enlighet med bilaga II,
   iii) för stabilt, icke-reaktivt farligt avfall (exempelvis avfall som har solidifierats eller förglasats) med lakningsegenskaper som är likvärdiga med dem som gäller för icke-farligt avfall enligt punkt ii och som uppfyller de relevanta kriterierna för mottagning enligt bilaga II. Detta avfall får inte deponeras i celler som är avsedda för biologiskt nedbrytbart icke-farligt avfall,

d) deponier för inert avfall skall användas endast för inert avfall.”

17 Artikel 7 i detta direktiv har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att en ansökan om tillstånd för en deponi åtminstone skall innehålla följande uppgifter:

a) Sökandens och, om det rör sig om olika enheter, huvudmannens identitet.

b) En beskrivning av de slag och de totala mängder av avfall som skall deponeras.

c) Föreslagen kapacitet för deponin.

d) En beskrivning av platsen, inklusive dess hydrogeologiska och geologiska egenskaper.

e) Föreslagna metoder för att förebygga och minska förorening.

f) Föreslagen plan för drift, övervakning och kontroll.

g) Föreslagen avslutnings- och efterbehandlingsplan.

h) Om en miljökonsekvensbeskrivning krävs i enlighet med bestämmelserna i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226] de uppgifter som exploatören lämnar i enlighet med artikel 5 i det direktivet.

i) Sökandens ekonomiska säkerhet, eller motsvarande, enligt vad som krävs enligt artikel 8.a iv i detta direktiv.

Sedan en ansökan om ett tillstånd har godkänts skall denna information på begäran för statistiska ändamål göras tillgänglig för de behöriga nationella statistikmyndigheterna och gemenskapens behöriga statistiska organ.”

18 Artikel 8 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att

a) den behöriga myndigheten inte skall utfärda tillstånd för deponering om inte följande villkor uppfylls:
   i) Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.4 och 3.5 skall deponeringsprojektet uppfylla samtliga relevanta krav i detta direktiv, inklusive bilagorna.
   ii) Skötseln av deponin skall anförtros en fysisk person som är tekniskt kompetent att sköta anläggningen. Yrkesmässig och teknisk utveckling samt utbildning av deponihuvudmän och personal skall anordnas.
   iii) Deponin skall drivas så att nödvändiga åtgärder vidtas för att hindra olyckor och begränsa följderna av dem.
   iv) Sökanden skall, på grundval av de metoder som medlemsstaterna skall besluta om innan driften påbörjas, ha vidtagit eller komma att vidta lämpliga åtgärder i form av en ekonomisk säkerhet eller någon motsvarighet för att säkerställa iakttagande av de skyldigheter (inbegripet efterbehandlingsåtgärder) som åligger sökanden enligt det tillstånd som utfärdas i enlighet med bestämmelserna i det här direktivet och att de avslutningsförfaranden som krävs enligt artikel 13 tillämpas. Denna säkerhet eller dess motsvarighet skall bibehållas så länge som detta i enlighet med artikel 13.d är nödvändigt för underhålls- och efterbehandlingsverksamheten på platsen. Medlemsstaterna får, efter eget val, förklara att denna punkt inte skall gälla deponier för inert avfall.

b) deponeringsprojekt är förenligt med den relevanta avfallsplan eller de relevanta avfallsplaner som avses i artikel 7 i direktiv 75/442/EEG,

c) den behöriga myndigheten, innan driften påbörjas, skall inspektera platsen för att försäkra sig om att de relevanta villkoren i tillståndet är uppfyllda. Detta minskar inte på något sätt huvudmannens ansvar enligt villkoren i tillståndet.”

19 I artikel 9 i direktiv 1999/31 föreskrivs följande:

”För att förtydliga och komplettera bestämmelserna i artikel 9 i direktiv 75/442/EEG och artikel 9 i direktiv 96/61/EG skall tillståndet för deponeringsverksamheten åtminstone innehålla följande:

a) Uppgift om vilken deponiklass tillståndet avser.

b) En förteckning över typer av avfall och den totala mängd avfall som får deponeras.

c) Uppgift om de krav som ställs på förberedande arbeten, driften av deponin och förfarandena för övervakning och kontroll, inbegripet beredskapsplaner (punkt 4 b i bilaga III), samt provisoriska krav för avslutning och efterbehandling.

d) Sökandens skyldighet att minst en gång per år till den behöriga myndigheten överlämna en rapport om de typer och mängder av avfall som har deponerats, och om resultaten av övervakningsprogrammet enligt artiklarna 12 och 13 samt bilaga III.”

20 Artikel 13 i direktiv 1999/31 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall, när det är lämpligt i enlighet med det tillstånd som beviljats, vidta följande åtgärder:

a) Avslutningsförfarandet vid en deponi eller en del av denna skall påbörjas
   i) när de relevanta villkoren i tillståndet är uppfyllda,

   eller
   ii) efter tillstånd av den behöriga myndigheten, på huvudmannens begäran,

   eller
   iii) genom ett motiverat beslut av den behöriga myndigheten.

b) En deponi, eller en del av den, kan endast anses som definitivt avslutad när den behöriga myndigheten har utfört en slutbesiktning på platsen, har utvärderat alla rapporter som lagts fram av huvudmannen och har meddelat huvudmannen att den godkänner avslutningen. Detta skall inte på något sätt minska huvudmannens ansvar enligt villkoren i tillståndet.

c) Sedan en deponi slutgiltigt har avslutats skall huvudmannen vara ansvarig för dess underhåll, övervakning och kontroll i efterbehandlingsfasen så länge som den behöriga myndigheten kräver det, med beaktande av den tid under vilken deponin kan utgöra en risk.

Huvudmannen skall underrätta den behöriga myndigheten om all betydande negativ miljöpåverkan som visar sig vid kontrollförfarandena och följa den behöriga myndighetens beslut rörande arten och tidpunkten för de rättelseåtgärder som skall vidtas.

d) Så länge den behöriga myndigheten anser att en deponi kan medföra risk för miljön och utan att det påverkar någon gemenskapslagstiftning eller nationell lagstiftning såvitt avser innehavarens ansvar, skall huvudmannen för deponin vara ansvarig för övervakning och analys av deponigas och lakvatten från deponin samt för grundvattentillståndet i närområdet kring deponin i enlighet med bilaga III.”

21 I artikel 14 i direktiv 1999/31 föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att deponier för vilka tillstånd gäller eller som redan är i drift vid tidpunkten för överföring av detta direktiv, inte får fortsätta att vara i drift om inte de åtgärder som anges nedan vidtas så snart som möjligt och senast inom åtta år från den tidpunkt som anges i artikel 18.1.

a) Inom ett år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1 skall huvudmannen för en deponi förbereda och för de behöriga myndigheterna för godkännande lägga fram en omställningsplan för platsen som inbegriper de uppgifter som förtecknas i artikel 8 och alla rättelseåtgärder som huvudmannen anser nödvändiga för att följa kraven i detta direktiv med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I.

b) Sedan omställningsplanen har lagts fram skall de behöriga myndigheterna fatta definitivt beslut om huruvida driften får fortsätta på grundval av nämnda omställningsplan och detta direktiv. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att i enlighet med artiklarna 7.g och 13 så snart som möjligt avsluta deponier för vilka tillstånd till fortsatt verksamhet i enlighet med artikel 8 inte givits.

c) På grundval av den godkända omställningsplanen för platsen skall den behöriga myndigheten tillåta nödvändiga arbeten och ange en övergångsperiod för planens genomförande. Varje befintlig deponi skall överensstämma med kraven i detta direktiv, med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I, senast åtta år efter den dag som anges i artikel 18.1.

d) i) Inom ett år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1, skall artiklarna 4, 5 och 11 och bilaga II tillämpas på deponier för farligt avfall.
ii) Inom tre år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1 skall artikel 6 tillämpas på farligt avfall.”

Domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543)

22 I domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), biföll domstolen den talan om fördragsbrott som kommissionen väckt i enlighet med artikel 226 EG, numera 258 FEUF, och fastställde att

— ”Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt för det första artiklarna 1.2 och 6 i direktiv 91/689, jämförda med artiklarna 5.1, 5.2 och 7.1 i direktiv 2006/12, för det andra artikel 1.2 i direktiv 91/689, jämförd med bestämmelserna i artiklarna 4 och 8 i direktiv 2006/12, och för det tredje artiklarna 3.1, 6–9, 13 och 14 i direktiv 1999/31,

— genom att inte inom en rimlig tidsperiod vare sig ha utarbetat och genomfört en plan för hanteringen av farligt avfall, som är förenlig med de kriterier som uppställs i de relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna, och genom att inte ha upprättat ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet av farligt avfall, vilket innebär användning av de bäst anpassade metoderna, så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs, och

genom att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att, med avseende på hantering av farligt avfall, följa artiklarna 4 och 8 i direktiv 2006/12 samt artiklarna 3.1, 6–9, 13 och 14 i direktiv 1999/31.”

Det administrativa förfarandet enligt artikel 260.2 FEUF

23 I samband med kontrollen av huruvida Republiken Grekland hade följt domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), anmodade kommissionen den 5 oktober 2009 grekiska myndigheter att inkomma med uppgifter angående vilka åtgärder som vidtagits för att följa denna dom. Den 22 juni 2011 uppmanade kommissionen de grekiska myndigheterna att var sjätte månad informera kommissionen om hur genomförandet av nämnda dom framskrider och att därvid bifoga en fullständig och uppdaterad tidsplan.

24 De grekiska myndigheterna svarade kommissionen genom skrivelser av den 24 november 2009, den 2 mars 2010, den 16 maj och den 22 december 2011 och den 3 juli 2012.

25 Efter att ha prövat samtliga uppgifter som de grekiska myndigheterna lämnat anmodade kommissionen, som ansåg att Republiken Grekland fortfarande inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), genom formell underrättelse Republiken Grekland att inom två månader yttra sig i detta hänseende.

26 Republiken Grekland besvarade den formella underrättelsen genom skrivelser av den 22 mars och den 19 augusti 2013.

27 Kommissionen väckte förevarande talan med anledning av att den ansåg att Republiken Grekland inte inom den frist som angetts hade vidtagit samtliga åtgärder som var nödvändiga för att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543).

Prövning av talan om fördragsbrott

Parternas argument

28 Kommissionen har anfört tre anmärkningar till stöd för sin talan.

29 Den första grunden avser utarbetandet och antagandet av en plan för hantering av farligt avfall i enlighet med artikel 1.2 och artikel 6.1 i direktiv 91/689, jämförda med artikel 7.1 i direktiv 2006/12. Härvidlag har kommissionen gjort gällande att planen av olika skäl ännu inte har antagits och att grekiska myndigheter inte har inkommit med någon tidsplan i detta hänseende, trots att flera av de kriterier som angetts i domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), tycks ha återgetts i den grekiska lagstiftningen, bland annat cirkulär 18/2011, och att kartor gör det möjligt att lokalisera anläggningarna för behandling av farligt avfall.

30 Kommissionen har också erinrat om att enbart administrativ praxis, som är av sådan beskaffenhet att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, inte kan anses utgöra ett giltigt genomförande av de skyldigheter som följer av ett direktiv (dom av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland, C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543, punkt 51 och där angiven rättspraxis). Av denna anledning kan ett cirkulär inte ersätta en regeringsförordning.

31 Den andra grunden avser avsaknaden av ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande av farligt avfall, med användning av de bäst anpassade metoderna så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs, i enlighet med artikel 1.2 i direktiv 91/689, jämförd med artikel 5 i direktiv 2006/12. Härvidlag har kommissionen gjort gällande att nätverket inte kan anses vara ”ändamålsenligt utformat” och ”gemensamt” i den mening som avses i dessa bestämmelser, trots förekomsten av vissa anläggningar för behandling av farligt avfall och vissa beslut om tillstånd för ytterligare sådana anläggningar.

32 Kommissionen påpekar för det första att de grekiska myndigheterna vidgått att 33 procent av det farliga avfallet inte är föremål för en ändamålsenlig behandling.

33 Kommissionen har för det andra anfört att den nationella planen för hantering av farligt avfall inte har godkänts genom en regeringsförordning och att kommissionen därför ännu inte fått kännedom om åtgärderna på medellång sikt.

34 Kommissionen har dessutom påpekat att med anledning av att den svåra ekonomiska situationen gör det omöjligt för avfallsproducenter och andra investerare att investera i inrättandet av enheter för hantering av farligt avfall har den skyldighet som ålagts dessa att inrätta dessa anläggningar inte iakttagits. I detta hänseende har kommissionen närmare angett att de grekiska myndigheterna anser att en alternativ lösning måste tillämpas, nämligen identifiering av en offentlig enhet som kan ha ansvar för uppförandet av upplag för farligt avfall.

35 Den tredje anmärkningen avser nödvändiga åtgärder för att, med avseende på hantering av farligt avfall, följa artiklarna 4 och 8 i direktiv 2006/12 samt artiklarna 3.1, 6–9, 13 och 14 i direktiv 1999/31. Kommissionen har härvidlag gjort gällande att Republiken Grekland fortfarande inte har inrättat ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande av farligt avfall och därför inte kan ta hand om denna typ av avfall på ett korrekt sätt.

36 Detta följer enligt kommissionen inte bara av den omständigheten att en stor del av avfallet, nämligen 33 procent, fortfarande inte behandlas, utan också av förekomsten av ”historiskt avfall”.

37 Kommissionen har också påpekat att Republiken Grekland skulle kunna bidra till en minskning av problemet med ”historiskt avfall” och även produktionen av nytt avfall om den under en övergångsperiod exporterade det farliga avfallet till anläggningar som är belägna i andra medlemsstater. Emellertid verkar det som om produktionen av farligt avfall under 2011 uppgick till 184 863,50 ton och att det ”historiska avfallet” uppgick till 323 452,40 ton, medan exporten endast uppgick till 5 147,40 ton.

38 Republiken Grekland har gjort gällande att domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543) till stor del har verkställts.

39 I detta hänseende har undersökningen av den reviderade nationella planen avslutats och offentliggjorts på webbplatsen tillhörande ministeriet för produktiv återuppbyggnad, miljö och energi (Ypapen). Denna plan definierar politik, strategier och målsättningar för avfallshanteringen på nationell nivå och fastställer lämpliga och nödvändiga åtgärder i syfte att iaktta bestämmelserna i direktiv 2008/98. Inom ramen för denna plan uppdaterades den nationella planen för avfallshantering.

40 Republiken Grekland har erinrat om att en miljöstrategisk utvärdering är under utarbetande i syfte att utvärdera den nationella avfallshanteringsplanens påverkan på miljön. När denna miljöstrategiska utvärdering avslutats kommer den ändrade nationella avfallshanteringsplanen och följaktligen den uppdaterade nationella planen för hantering av farligt avfall att antas och omedelbart översändas till kommissionen.

41 När det gäller de 33 procent av totalt producerat avfall som inte är föremål för någon gemensam och ändamålsenlig hantering har Republiken Grekland påpekat att dessa 33 procent, i enlighet med den nationella planen för hantering av farligt avfall, rör ”en icke registrerad hantering till vilken hänförs en resterande del av den årliga produktionen av avfall såsom den uppskattats i det slutliga stadiet av behandlingen och för vilken det saknas tillräckliga uppgifter”. Enligt Republiken Grekland framgår det av uppgifter rörande hanteringen att när det gäller farligt industriavfall har 30 procent av detta avfall lagrats i produktionsanläggningar i avvaktan på annan behandling, medan en liknande mängd avfall, ungefär 37 procent, har blivit föremål för återvinning.

42 Vad gäller infrastrukturen för behandling av farligt avfall har Republiken Grekland gjort gällande att det nu finns tre system för förbrukade batterier och ackumulatorer från bilar och industriavfall, ett system för avfallsoljor och ett system för fordon som inte används. Republiken Grekland har angett att på dess territorium sänds all avfallsolja som samlats in till återvinningsanläggningar, som var nio stycken år 2013, och att avfallsoljor importeras för att täcka behovet hos dessa anläggningar. Under samma år fanns dessutom sju återvinningsanläggningar för batterier och bly-svavelsyraackumulatorer. Dessa anläggningar täckte väl behovet i Grekland och denna typ av avfall importerades även. När det gäller anläggningar för sanering och demontering av fordon som inte används var dessa 120 till antalet år 2013. Dessutom fanns fem steriliseringsenheter och en förbränningsenhet för farligt avfall från sjukvårdsinrättningar i Grekland.

43 När det gäller de nya uppgifterna rörande det miljötillstånd som getts till anläggningarna för hantering av farligt avfall har Republiken Grekland anfört att det för närvarande pågår en prövning av en ansökan avseende ett projekt rörande inrättandet och finansieringen av en deponi för farligt asbestavfall, en ansökan avseende en förbränningsenhet för farligt avfall från hälsoinrättningar i industrizonen i Tripoli (Grekland), en ändringsansökan avseende inrättandet av en neutraliseringsenhet för blyslagg samt en ansökan avseende inrättandet och drivandet av en deponi för avfall (slam från enheter för fysikalisk-kemisk behandling av avloppsvatten, det vill säga en mängd ”historiska avfall” som 2010 uppskattades till 130 000 ton) på industrimark tillhörande bolaget Anonymi Elliniki Etaireia Halyva (AEEX) som är verksamt i Ionia (Grekland) (som ett följeprojekt till industrianläggningen).

44 Vad gäller deponierna för farligt avfall och/eller deponierna för farligt avfall som omfattar en anläggning för förbehandling av farligt avfall har ett protokoll undertecknats avseende samarbete mellan Ypapen och försvarsministeriet i syfte att genomföra olika åtgärder.

45 När det gäller hanteringen av ”historiskt avfall” har Republiken Grekland påpekat att det nu genomförs ett projekt omfattande inventering och klassificering av förorenade områden, utvärdering av påverkan på mottagarna, riktlinjer för identifiering, registrering och utvärdering av riskerna med områdena samt framtagandet av en databas för förorenade områden. Republiken Grekland har påpekat att områdena för deponering av ”historiskt avfall” omfattas av de undersökta områdena.

46 Republiken Grekland har anfört att de åtgärder som föreskrivs i den ändrade nationella planen för avfallshantering och i den nya nationella planen för hantering av farligt avfall omfattar organisatoriska och administrativa åtgärder, projekt avseende utveckling av infrastruktur för hantering, förbättringar och utbyggnader och utveckling av nätverk för insamling, omlastning och transport av avfall, finansiella åtgärder och åtgärder avseende information, medvetandegörande och utbildning. Genomförandet av dessa åtgärder gör det möjligt att fullt ut följa kraven i direktiven 2008/98 och 1999/31.

Domstolens bedömning

47 Domstolen erinrar inledningsvis om att, eftersom EUF-fördraget, när det gäller fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 260.2 FEUF, har avskaffat den fas som hänför sig till avgivandet av ett motiverat yttrande, är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 260.1 FEUF utgången av den frist som har angetts i den, med stöd av samma bestämmelse, avgivna formella underrättelsen (dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

48 Eftersom kommissionen i förevarande fall avgav den formella underrättelsen den 25 januari 2013 är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott utgången av den frist som angetts i den formella underrättelsen, det vill säga den 25 mars 2013.

49 Det står klart att Republiken Grekland vid den tidpunkten inte hade verkställt domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543).

50 När det för det första gäller kommissionens anmärkning avseende åsidosättandet av artikel 1.2 och artikel 6.1 i direktiv 91/689, jämförda med artikel 7.1 i direktiv 2006/12, vidgick nämligen Republiken Grekland vid den muntliga förhandlingen att även om planen för farligt avfall hade godkänts så hade den inte antagits. Det står således klart att Republiken Grekland, vid referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott, det vill säga den 25 mars 2013, inte hade antagit en plan för hantering av farligt avfall i enlighet med artikel 1.2 och artikel 6.1 i direktiv 91/689, jämförda med artikel 7.1 i direktiv 2006/12. Talan är följaktligen välgrundad såvitt avser den första anmärkningen.

51 När det för det andra gäller anmärkningen avseende åsidosättandet av artikel 5 i direktiv 2006/12, enligt vilken det gemensamma och ändamålsenligt utformade nätverket av anläggningar för bortskaffandet av farligt avfall som inrättas av medlemsstaterna i samarbete med andra medlemsstater ”ska utformas så att [unionen] som helhet kan sörja för bortskaffandet av sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig strävar mot detta mål” har Republiken Grekland vidgått att projekten avseende infrastruktur för hantering av farligt avfall i landet fortfarande utvärderas. Under dessa omständigheter finns det fog även för den andra anmärkningen.

52 När det gäller den tredje anmärkningen avseende nödvändiga åtgärder för att, med avseende på hantering av farligt avfall, följa artiklarna 4 och 8 i direktiv 2006/12 samt artiklarna 3.1, 6–9, 13 och 14 i direktiv 1999/31, har Republiken Grekland begränsat sig till att erinra om de åtgärder som nu genomförs för att följa dessa bestämmelser. Det står emellertid klart att Republiken Grekland, vid utgången av den frist som fastställdes i den formella underrättelsen, varken hanterade farligt avfall eller ”historiskt avfall” i enlighet med bestämmelserna i direktiven 1999/31 och 2006/12. Talan är således välgrundad såvitt avser den tredje anmärkningen.

53 När det gäller Republiken Greklands argument avseende de svårigheter den har att uppfylla skyldigheterna i fråga erinrar domstolen härvid om att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten. Domstolen kan således inte godta ett sådant resonemang (se dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Grekland, C-167/14, ej publicerad, EU:C:2015:684, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

54 Domstolen konstaterar därför att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF, genom att inte vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543).

De ekonomiska påföljderna

55 Kommissionen har yrkat att såväl ett löpande vite som ett schablonbelopp ska föreläggas, eftersom enbart föreläggandet av ett löpande vite i enlighet med artikel 260 FEUF inte är tillräckligt för att ge medlemsstaterna ett incitament till att utan dröjsmål fullgöra sina skyldigheter enligt en dom om fastställelse av fördragsbrott i enlighet med artikel 258 FEUF.

56 Kommissionen har lagt sitt meddelande av den 13 december 2005, med titeln ”Tillämpning av artikel [260 FEUF]” (SEK(2005) 1658), i dess lydelse enligt kommissionens meddelande C(2014) 6767 slutlig av den 17 september 2014, med titeln ”Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och löpande viten som kommissionen föreslår domstolen inom ramen för överträdelseförfaranden” (nedan kallat kommissionens meddelande av den 13 december 2005) till grund för hur höga dessa vitesbelopp och schablonbelopp ska vara.

Prövningen av vitet

Parternas argument

57 Enligt punkt 6 i kommissionens meddelande av den 13 december 2005 bygger det vitesbelopp som föreslås på tre grundläggande kriterier, nämligen överträdelsens svårighetsgrad, överträdelsens varaktighet och behovet av en avskräckande sanktion i sig.

58 Kommissionen har anfört att det dagliga vitesbeloppet som den föreslagit beräknas genom att multiplicera ett standardbasbelopp med en koefficient för svårighetsgrad och varaktighet. Resultatet av den beräkningen multipliceras med en bestämd faktor för medlemsstaten, vilken beaktar både medlemsstatens betalningsförmåga och antalet röster som medlemsstaten har i Europeiska unionens råd.

59 När det gäller överträdelsens svårighetsgrad har kommissionen gjort gällande att en koefficient på 10 för överträdelsens svårighetsgrad är lämplig med beaktande av, för det första, betydelsen av de unionsbestämmelser som överträdelsen avser, för det andra, överträdelsens påverkan på allmänna och enskilda intressen, såsom bland annat den höga risken för miljöföroreningar, de negativa hälsoeffekterna och de negativa följderna för den ekonomiska verksamheten i landet, för det tredje,

den förmildrande omständigheten avseende inrättandet av särskilda kriterier för val av lämpliga platser och årlig inventering av farligt avfall, men också den försvårande omständigheten avseende de hittills små framstegen och avfallets farlighet, för det fjärde, de åsidosatta bestämmelsernas klarhet och, slutligen, Republiken Greklands upprepade åsidosättanden av unionslagstiftningen på avfallsområdet.

60 Kommissionen har, vad beträffar överträdelsens varaktighet, gjort gällande att beslutet att inleda förfarandet antogs den 25 september 2014, det vill säga 60 månader efter det att domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543) meddelades, vilket motiverar tillämpning av den högsta koefficienten för varaktighet, vilken är 3.

61 Vad beträffar koefficienten som motsvarar medlemsstatens betalningsförmåga, kallad ”n”-faktorn, erinrar kommissionen om att den koefficienten fastställts till 3,68 för Republiken Grekland i kommissionens meddelande av den 13 december 2005.

62 Kommissionen har påpekat att i enlighet med den beräkningsmetod som anges i punkt 58 i förevarande dom motsvarar vitet per dag ett enhetligt grundbelopp på 660 euro multiplicerat med koefficienten för svårighetsgrad, koefficienten för varaktighet och ”n”-faktorn. I förevarande fall föreslår kommissionen således ett vite per dag på 72 864 euro (660 × 10 × 3 × 3,68).

63 Kommissionen föreslår emellertid ett minskande vite per dag som beräknas var sjätte månad för att ta hänsyn till framstegen vad gäller verkställigheten av domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543). Vid bedömningen av minskningen av vitet föreslår kommissionen att det ska göras en prövning av hur väl domen följs med avseende på de tre anmärkningar som framförts, det vill säga godkännandet av planen för avfallshantering, inrättandet av lämplig infrastruktur och god hantering av historiskt avfall som provisoriskt lagras på platser som inte är avsedda därför. Det löpande vitet per dag ska således delas upp i tre kategorier som motsvarar kommissionens tre anmärkningar. Den första kategorin motsvarar 30 procent av vitet, det vill säga 21 859,20 euro, och den andra och den tredje kategorin 35 procent vardera, det vill säga 25 502,40 euro.

64 Med tillämpning av denna beräkningsmetod ska vitet per dag följaktligen minskas med ett belopp på 21 859,20 euro när den nya nationella planen för avfallshantering har antagits, förutsatt att den är förenlig med domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543). När det gäller inrättandet av ett lämpligt nätverk för farligt avfall föreslår kommissionen att beloppet 25 502,40 ska delas upp enligt den totala volymen av farligt avfall som ska behandlas i anläggningar som ska inrättas. Varje gång en anläggning för hantering av farligt avfall tas i drift ska från beloppet för vitet per dag dras av ett belopp som motsvarar den mängd avfall som denna nya anläggning kan hantera. När det gäller ”historiskt avfall” anser kommissionen att beloppet 25 502,40 euro ska delas upp på grundval av de volymer av denna typ av avfall som anges i det nya projektet.

65 Republiken Grekland anser att varken överträdelsens svårighetsgrad, överträdelsens varaktighet, det samarbete och den skyndsamhet som Republiken Grekland visat prov på under förfarandet eller de framsteg som gjorts avseende verkställigheten av domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), kan motivera föreläggandet av ett löpande vite eller ett schablonbelopp i förevarande fall. Republiken Grekland har i andra hand ifrågasatt den metod för beräkning av beloppen som kommissionen har föreslagit.

66 Republiken Grekland anser att beloppet 72 864 euro, som kommissionen begärt i löpande vite, är överdrivet högt och oproportionerligt i förhållande till överträdelsens svårighetsgrad. Överträdelsens följder för miljön och människors hälsa, vilka inte har utvärderats konkret, är endast hypotetiska.

67 Vad gäller överträdelsens svårighetsgrad och varaktighet beaktar inte kommissionen, när den föreslår en koefficient på 10, de praktiska svårigheter som föreligger vid verkställigheten av domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), eller den omständigheten att denna dom redan delvis har verkställts.

68 Med beaktande av omständigheterna i förevarande fall är dessutom detta löpande vite oproportionerligt i förhållande till överträdelsens varaktighet och till Republiken Greklands minskade betalningsförmåga med anledning av den ekonomiska krisen i landet. Republiken Grekland har också bestritt kommissionens påståenden om att Grekland tidigare vid upprepade tillfällen har åsidosatt sina skyldigheter när det gäller avfallshantering.

69 För det fall domstolen förordnar om ett sådant löpande vite har Republiken Grekland yrkat att det ska göras en ändring vad gäller fördelningen av vitet mellan de olika överträdelsetyperna. Republiken Grekland anser att 70 procent av vitesbeloppet, det vill säga 51 004,80 euro, ska hänföras till den första överträdelsekategorin och 15 procent vardera, det vill säga 10 929,60 euro, till den andra och tredje överträdelsekategorin.

Domstolens bedömning

70 Enligt fast rättspraxis är det i princip endast motiverat att förelägga vite, såvida det fördragsbrott, som består i att en tidigare dom från domstolen inte har följts, pågår fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna (dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Grekland, C-167/14, ej publicerad, EU:C:2015:684, punkt 47).

71 I förevarande fall står det klart att Republiken Grekland, vid tidpunkten för den muntliga förhandlingen, fortfarande varken hade antagit en särskild plan för hantering av farligt avfall, inrättat ett gemensamt och lämpligt nätverk av anläggningar för bortskaffande av farligt avfall eller genomfört en hantering av ”historiskt avfall” i enlighet med bestämmelserna i unionsrätten.

72 Domstolen finner under dessa omständigheter att ett föreläggande till Republiken Grekland att betala vite är ett lämpligt ekonomiskt påtryckningsmedel för att säkerställa att domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), följs fullt ut (dom av den 17 oktober 2013, kommissionen/Belgien, C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 66).

73 Av fast rättspraxis följer att ett löpande vite ska bestämmas utifrån vilken grad av påtryckning som krävs för att den medlemsstat som underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att följa en fördragsbrottsdom ska ändra sitt beteende och upphöra med det aktuella fördragsbrottet (dom av den 7 juli 2009, kommissionen/Grekland, C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 113 och där angiven rättspraxis).

74 Domstolen får inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området fastställa vitet så att detta dels anpassas efter omständigheterna, dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 17 oktober 2013 kommissionen/Belgien, C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 68, och dom av den 4 december 2014, kommissionen/Sverige, C-243/13, ej publicerad, EU:C:2014:2413, punkt 50).

75 Kommissionens förslag beträffande vitet binder således inte domstolen och utgör endast en användbar referenspunkt. På samma sätt är sådana riktlinjer som de som anges i kommissionens meddelanden inte bindande för domstolen, men de bidrar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande när den lämnar förslag till domstolen. I ett förfarande enligt artikel 260.2 FEUF om ett fördragsbrott som pågår i en medlemsstat trots att samma fördragsbrott har fastställts tidigare i en dom som meddelats med stöd av artikel 226 EG eller artikel 258 FEUF, står det domstolen fritt att för det vite som åläggs fastställa det belopp och den form som den anser vara

lämpliga för att den medlemsstaten ska förmås att uppfylla sina skyldigheter enligt den dom som har meddelats tidigare (dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punkt 52).

76 Vid fastställandet av vitet är de kriterier som domstolen i sin bedömning ska beakta för att säkerställa att vitet fungerar som tvångsmedel i syfte att uppnå en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten i princip överträdelsens svårighetsgrad, dess varaktighet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga. Vid tillämpningen av dessa kriterier ska särskild hänsyn tas till de konsekvenser som underlåtelsen att följa domen får för allmänna och enskilda intressen samt till hur brådskande det är att få den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter (dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Grekland, C-167/14, EU:C:2015:684, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

77 Vad för det första beträffar överträdelsens svårighetsgrad ska det erinras om att domstolen redan har slagit fast att skyldigheten att bortskaffa avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön utgör ett av målen för unionens miljöpolitik, vilket framgår av artikel 191 FEUF. Om den skyldighet som följer av artikel 4 i direktiv 2006/12 inte iakttas, innebär detta – just på grund av denna skyldighets natur – en direkt risk för att människors hälsa sätts i fara och att miljön skadas, och ska därför anses särskilt allvarligt (se dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland, EU:C:2014:2405, punkt 54).

78 Domstolen påpekar att situationen har förbättrats något jämfört med den som konstaterades i domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543). Republiken Grekland bekräftade nämligen vid den muntliga förhandlingen att planen för hantering av farligt avfall visserligen inte hade antagits, men att den hade utarbetats och sedan godkänts. Det framgår också av handlingarna i målet att Republiken Grekland har gjort omfattade investeringar i syfte att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), och har samarbetat med kommissionen.

79 Det står emellertid klart att Republiken Grekland fortfarande inte, vid tidpunkten för domstolens prövning av omständigheterna, har inrättat ett lämpligt och gemensamt nätverk av anläggningar för bortskaffande och att Republiken Grekland således inte är i stånd att korrekt hantera farligt avfall. Såsom framgår av uppgifter som lämnats till domstolen vid den muntliga förhandlingen har uppförandet av flera anläggningar och tre deponier för behandling av farligt avfall fortfarande inte påbörjats. Trots de små förbättringarna som gjorts gällande ska det under dessa förhållanden konstateras att den skada som orsakats människors hälsa och miljön med anledning av fördragsbrottet förblir särskilt allvarlig.

80 När det för det andra gäller överträdelsens varaktighet sedan fördragsbrottsdomen meddelades erinrar domstolen om att denna inte ska prövas med utgångspunkt i den dag då kommissionen inledde fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 260.2 FEUF, utan den dag då domstolen prövade omständigheterna i det förfarandet (se dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punkt 57 och där angiven rättspraxis). I förevarande fall, där överträdelsen har pågått under mer än sex år från den tidpunkt då domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), meddelades, får överträdelsens varaktighet anses vara betydande.

81 Vad för det tredje beträffar den aktuella medlemsstatens betalningsförmåga ska de argument som Republiken Grekland har framfört avseende att dess BNP har minskat sedan år 2012 beaktas. Domstolen har redan slagit fast att hänsyn ska tas till den senaste utvecklingen av medlemsstatens BNP den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punkt 58).

82 Kommissionen har dessutom yrkat att domstolen ska sätta ned vitesbeloppet successivt i förhållande till de framsteg som görs såvitt avser genomförandet av domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543).

83 Domstolen finner härvid att det, även om det för att säkerställa att domstolens dom följs fullt ut är nödvändigt att utkräva hela vitet tills medlemsstaten har vidtagit samtliga nödvändiga åtgärder för att bringa fördragsbrottet att upphöra, i vissa särskilda fall är det emellertid tänkbart att tillämpa en påföljd som innebär att medlemsstatens eventuella framsteg vid fullgörandet av sina skyldigheter beaktas (dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

84 I förevarande fall har kommissionen föreslagit att det vid beräkningen av vitesbeloppet ska beaktas framstegen i genomförandet av domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), med avseende på de tre anmärkningar som framförts, det vill säga godkännandet av planen för avfallshantering, inrättandet av lämplig infrastruktur för hantering av farligt avfall och god hantering av historiskt avfall som provisoriskt lagras på platser som inte är avsedda därför.

85 Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande fall och med beaktande av bland annat de uppgifter som lämnats av parterna anser domstolen att det ska fastställas ett vite som består i en del som är konstant och en del som minskar. Det är således nödvändigt att slå fast metoden för att beräkna vitet samt, när det gäller den del av vitet som minskar, dess periodicitet.

86 När det gäller metoden för att beräkna vitet ska det, såsom framgår av punkterna 50–52 i förevarande dom, konstateras att Republiken Grekland har åsidosatt tre olika skyldigheter.

87 För att beakta de åtgärder som Republiken Grekland har genomfört avseende var och en av dessa skyldigheter ska vitesbeloppet minskas med beaktande av i vilken utsträckning dessa skyldigheter har iakttagits.

88 Med hänsyn till samtliga omständigheter i förevarande fall och med beaktande av nödvändigheten av att förmå medlemsstaten i fråga att upphöra med överträdelsen anser domstolen det vara lämpligt att vid utövandet av sin skönsmässiga bedömning fastställa det löpande vitet till 30 000 euro per dag. Det löpande vitet per dag ska delas upp i tre delar som motsvarar kommissionens tre anmärkningar. Den första delen ska motsvara 10 procent av vitet, det vill säga 3 000 euro, och den andra och den tredje delen 45 procent vardera, det vill säga 13 500 euro.

89 De delarna av vitet som motsvarar de två första anmärkningarna ska vara konstanta. Vitet ska således minskas med hela det belopp som avser den första och den andra anmärkningen när Republiken Grekland har vidtagit samtliga åtgärder som är nödvändiga för att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543).

90 När det däremot gäller den tredje delen av vitet, rörande anmärkningen avseende ”historiskt avfall”, ska vitesbeloppet minskas progressivt i förhållande till hur hanteringen bringas i överensstämmelse med unionsrätten. Beräkningen ska göras på grundval av den mängd ”historiskt avfall” som fastställs i den nya planen för hantering av farligt avfall. Emellertid ska minskningen av vitesbeloppet avseende denna anmärkning begränsas på så sätt att det inte längre kan minskas när det vitesbelopp som återstår att betala minskats till 50 procent av det vite som avser denna anmärkning, det vill säga 6 750 euro. Därutöver ska vitesbeloppet inte minskas förrän den överträdelse som avses med den tredje anmärkningen helt har upphört.

91 När det gäller vitets periodicitet ska den del av vitet som minskar fastställas halvårsvis så att kommissionen kan bedöma framstegen vad gäller den korrekta hanteringen av ”historiskt avfall”.

92 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Republiken Grekland förpliktas att till kommissionen, på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, betala ett löpande vite på 30 000 euro per dag under vilken det inte har vidtagits nödvändiga åtgärder för att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), från den dag förevarande dom meddelas till den dag domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543) helt har följts. Detta belopp består av tre delar som avser kommissionens tre anmärkningar. Den första anmärkningen motsvarar 10 procent av det totala vitesbeloppet, det vill säga 3 000 euro. Den andra och den tredje anmärkningen motsvarar vardera 45 procent av beloppet, det vill säga 13 500 euro. Den del som motsvarar den tredje anmärkningen ska, när det gäller hanteringen av ”historiskt avfall”, minskas varje halvår i förhållande till den mängd historiskt avfall som hanteras på ett korrekt sätt. Denna minskning ska begränsas på så sätt att inga ytterligare minskningar kan göras när beloppet är nere på 50 procent av det ursprungliga vitesbelopp som avser denna anmärkning, det vill säga 6 750 euro.

Prövning av schablonbeloppet

Parternas argument

93 Kommissionen har yrkat att domstolen ska förelägga Republiken Grekland att till kommissionen utge ett schablonbelopp om 8 096 euro per dag – vilket är resultatet av en multiplikation av det enhetliga grundbeloppet på 220 euro med koefficienten för svårighetsgrad 10 och ”n”-faktorn 3,68 – från och med meddelandet av domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), till och med den dag dom meddelas i förevarande mål eller till och med den dag då domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), följs, om den dagen infaller tidigare.

94 Republiken Grekland har gjort gällande att den redan vidtagit alla åtgärder som krävs för att fullt ut följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), genom att systematiskt och lojalt samarbeta med kommissionen, trots att en mindre del av domen fortfarande inte har verkställts. Republiken Grekland ska därför inte förpliktas att utge det schablonbelopp som kommissionen föreslagit.

95 I vart fall ankommer det på domstolen att pröva huruvida det är förenligt med de faktiska förhållandena att i en extremt svår ekonomisk situation förordna om betalning av ett sådant schablonbelopp som kommissionen föreslagit eller om de faktiska förhållandena talar för att Republiken Grekland helt ska befrias från en sådan skyldighet.

96 Republiken Grekland anser vidare att för det fall ett sådant schablonbelopp påförs ska den dag som beaktas vid beräkningen av schablonbeloppet inte vara dagen för meddelandet av domen i vilken fördragsbrottet fastställts, eftersom verkställigheten av den domen inte kunde ske förrän efter den dagen, efter det att en rimlig tidsfrist löpt ut.

Domstolens bedömning

97 Inledningsvis erinrar domstolen om att den är behörig att, inom det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer den inom nämnda område, kombinera föreläggandet av löpande vite och föreläggandet av ett schablonbelopp (dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punkt 71).

98 Ett föreläggande att betala ett schablonbelopp grundar sig huvudsakligen på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid efter avkunnandet av den dom varigenom fördragsbrottet ursprungligen fastställdes (dom av den 13 maj 2014, kommissionen/Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

99 Bedömningen av huruvida ett schablonbelopp ska föreläggas ska, liksom fastställandet av beloppets storlek, i varje enskilt fall grunda sig på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som den attityd som intas av den medlemsstat mot vilken ett förfarande har inletts med stöd av artikel 260 FEUF. Domstolen tillerkänns i detta hänseende ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om en sådan påföljd ska föreläggas eller inte och i förekommande fall för att besluta om beloppet för denna (dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 114).

100 Domstolen finner att de rättsliga och faktiska omständigheterna i förevarande mål som gett upphov till fördragsbrottet – bland annat omständigheten att det fortfarande inte antagits någon plan för hantering av farligt avfall, att det inte inrättats något gemensamt och lämpligt nätverk för bortskaffande av farligt avfall och att det farliga avfallet fortfarande inte har hanterats, trots att det utgör en betydande fara för människors hälsa och miljön – tyder på att det krävs en åtgärd med avskräckande effekt, såsom föreläggande av ett schablonbelopp, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden.

101 Under dessa förhållanden ankommer det på domstolen att vid den skönsmässiga bedömningen fastställa schablonbeloppet så, att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen (dom av den 7 juli 2009, kommissionen/Grekland, C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 146).

102 Varaktigheten av fördragsbrottet efter den dom varigenom det fastställdes samt överträdelsens svårighetsgrad återfinns bland de faktorer som är relevanta i detta sammanhang (dom av den 17 november 2011, kommissionen/Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 94).

103 Det framgår bland annat av punkterna 77–81 i förevarande dom vilka omständigheter som ska beaktas i fråga om dessa faktorer. I detta hänseende erinrar domstolen särskilt om att planen för hantering av farligt avfall inte har antagits, att det gemensamma och integrerade nätverket av anläggningar för farligt avfall inte har inrättats och att de platser på vilka det finns farligt och historiskt avfall som inte har behandlats utgör en betydande fara för människors hälsa och miljön.

104 Med hänsyn till det ovanstående finner domstolen att det med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall är skäligt att fastställa det schablonbelopp som Republiken Grekland ska betala till 10 miljoner euro.

105 Republiken Grekland ska följaktligen föreläggas att till kommissionen, på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, betala ett schablonbelopp på 10 miljoner euro.

Rättegångskostnader

106 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Grekland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF, genom att inte vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543).**

2) **Republiken Grekland föreläggs att till Europeiska kommissionen, på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, betala ett löpande vite på 30 000 euro per dag under vilken det inte har vidtagits nödvändiga åtgärder för att följa domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), från den dag förevarande dom meddelas till den dag domen av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-286/08, ej publicerad, EU:C:2009:543), helt har följts. Detta belopp består av tre delar som avser kommissionens tre anmärkningar. Den första anmärkningen motsvarar 10 procent av det totala vitesbeloppet, det vill säga 3 000 euro. Den andra och den tredje anmärkningen motsvarar vardera 45 procent av beloppet, det vill säga 13 500 euro. Den del som motsvarar den tredje anmärkningen ska, när det gäller hanteringen av ”historiskt avfall”, minskas varje halvår i förhållande till den mängd historiskt avfall som hanteras på ett korrekt sätt. Denna minskning ska begränsas på så sätt att inga ytterligare minskningar kan göras när beloppet är nere på 50 procent av det ursprungliga vitesbelopp som avser denna anmärkning, det vill säga 6 750 euro.**

3) **Republiken Grekland ska till Europeiska kommissionen, på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, betala ett schablonbelopp på 10 miljoner euro.**

4) **Republiken Grekland ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter