



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

2. december 2014\*

»Traktatbrud — direktiv 75/442/EØF — håndtering af affald — Domstolens dom, der fastslår et traktatbrud — undladelse af opfyldelse — artikel 260, stk. 2, TEUF — økonomiske sanktioner — fast beløb og tvangsbøde«

I sag C-378/13,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 2. juli 2013,

**Europa-Kommissionen** ved M. Patakia, E. Sanfrutos Cano og A. Alcover San Pedro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Den Helleniske Republik** ved E. Skandalou, som befuldmægtiget, bistået af teknisk ekspert V. Liogkas, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts (refererende dommer), afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, C. Vajda og S. Rodin samt dommerne A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça og F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juni 2014,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. september 2014,

afsagt følgende

\* Processprog: græsk.

## Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:
  - Det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (C-502/03, EU:C:2005:592), afsagt den 6. oktober 2005.
  - Den Helleniske Republik tilpligtes at betale Kommissionen en foreslået tvangsbøde på 71 193,60 EUR pr. dag, hvormed opfyldelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) forsinkes, regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag, og indtil dom i Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) bliver opfyldt.
  - Den Helleniske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 7 786,80 EUR pr. dag, regnet fra afsigelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), eller indtil datoen for afsigelse af dommen i nærværende sag, eller indtil dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) bliver opfyldt, alt efter hvilket tidspunkt der indtræder først.
  - Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### Retsforskrifter

- 2 Følgende fremgår af artikel 4 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktiv 75/442«):

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet [...]

[...]

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«
- 3 Artikel 8 i direktiv 75/442 pålagde medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B til dette direktiv, eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af direktivets bestemmelser.
- 4 Med henblik på opfyldelsen af bl.a. artikel 4 i direktiv 75/442 var det i direktivets artikel 9, stk. 1, bestemt, at ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald, skal indhente en tilladelse fra den kompetente myndighed, som det påhviler at gennemføre bestemmelserne i nævnte direktiv. I artikel 2, stk. 9, præciseredes det, at disse tilladelser kunne udstedes for et begrænset tidsrum, kunne fornys, kunne være ledsaget af betingelser og forpligtelser eller kunne nægtes, især hvis den påtænkte metode til bortskaffelse ikke var acceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt.
- 5 Direktiv 75/442 er blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EUT L 114, s. 9), der efterfølgende selv er blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312, s. 3). Artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442 er i det væsentlige blevet indarbejdet i artikel 13, artikel 36, stk. 1, artikel 15 og 23 i direktiv 2008/98.

## Dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland

- 6 Efter klager, forespørgsler og rapporter fra Europa-Parlamentet vedrørende eksistensen af ulovlige og ukontrollerede deponeringsanlæg i Grækenland samt tilsidesættelsen af direktiv 75/442 indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure efter artikel 226 EF, nu artikel 258 TEUF. Den 26. november 2003 anlagde Kommissionen et traktatbrudssøgsmål og gjorde gældende, at den frist, der var fastsat i dens begrundede udtalelse af 19. december 2002, var udløbet, uden at Den Helleniske Republik havde opfyldt de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til nævnte direktivs artikel 4, 8 og 9.
- 7 Den Helleniske Republik bestred ikke de klagepunkter, som den blev foreholdt, og anerkendte, at 1 125 ukontrollerede affaldsdeponeringsanlæg stadig var i brug på dens område i februar 2004, og at lukningen af alle de ulovlige og ukontrollerede deponeringsanlæg først var planlagt til i løbet af 2008, dvs. efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist.
- 8 Domstolen fastslog derfor, at det anlagte traktatbrudssøgsmål var velbegrundet. I punkt 1 i domskonklusionen i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fastslog Domstolen følgende: »Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til [direktiv 75/442], idet den ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre overholdelsen af nævnte direktivs artikel 4, 8 og 9.«

## Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 9 Efter afsigelsen den 6. november 2005 af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fremsendte Kommissionen den 14. november 2005 en skrivelse til Den Helleniske Republik, hvori den anmodede denne medlemsstat om at oplyse, hvilke foranstaltninger den havde truffet for at opfylde denne dom.
- 10 Ved skrivelse af 20. februar 2006 oplyste Den Helleniske Republik Kommissionen om, at den nationale plan for håndtering af affald var blevet ændret med henblik på nedlukning og rehabilitering af de ukontrollerede affaldsdeponeringsanlæg (herefter »ulovlige deponeringsanlæg«) og erstatning af dem med egnede anlæg til affaldshåndtering. De regionale planer for affaldshåndtering var også ved at blive ændret eller opdateret. Ifølge de græske myndigheders svar havde Ministeriet for Miljø, Fysisk Planlægning og Offentlige Arbejder for bygge- og anlægskontrakter – som følge af udpegningen af de ulovlige deponeringsanlæg og deres klassificering i forhold til deres farlige karakter – vedtaget retningslinjer for udarbejdelse af rehabiliteringsundersøgelser.
- 11 På »pakkemødet« den 6. april 2006 fremlagde de nævnte myndigheder oplysninger vedrørende fremskridt i forbindelse med opfyldelsen af programmet for nedlukning og rehabilitering af ulovlige deponeringsanlæg, og de forpligtede sig til regelmæssigt at oplyse Kommissionen om de opnåede fremskridt i forbindelse med iværksættelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592).
- 12 I deres skrivelser af 29. maj 2006, 25. oktober 2006, 2. februar 2007, 21. maj 2007, 25. september 2007, 5. maj 2008 og 13. oktober 2008 oplyste de græske myndigheder Kommissionen om de opnåede fremskridt med iværksættelsen af de nødvendige foranstaltninger til denne opfyldelse.
- 13 Ved en skrivelse af 30. juli 2007 anmodede Kommissionen disse myndigheder om detaljerede og aktuelle oplysninger vedrørende nedlukningen og rehabiliteringen af de ulovlige deponeringsanlæg. Som svar på en anmodning fra Kommissionen på »pakkemødet« den 8. april 2006 redegjorde de nævnte myndigheder endvidere ved skrivelse af 5. maj og 13. oktober 2008 for de regionale planer for håndtering af affald for 12 regioner.

- 14 Ved skrivelse af 23. februar 2009 fra viceindenrigsministeren og formanden for det interministerielle udvalg med ansvar for affaldshåndteringsprojekter blev to rapporter om fremskridtet med affaldshåndteringsprojekterne, dvs. rehabiliteringen af ulovlige deponeringsanlæg og erstatningen af dem med egnede anlæg til affaldshåndtering, tilsendt Kommissionen.
- 15 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Helleniske Republik ikke fuldt ud havde opfyldt dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), tilsendte den den 15. april 2009 en åbningsskrivelse til denne medlemsstat i overensstemmelse med den procedure, som er fastlagt i artikel 228, stk. 2, EF (nu artikel 260, stk. 2, TEUF), hvori den gav medlemsstaten mulighed for at fremsætte bemærkninger inden for en frist på to måneder.
- 16 Ved skrivelser af 2. juni 2009, 17. juli 2009 og 18. maj 2010 besvarede de græske myndigheder denne åbningsskrivelse af 15. april 2009.
- 17 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Helleniske Republik ikke havde sørget for, at alle de ulovlige deponeringsanlæg, som fandtes på græsk territorium, var blevet nedlukket og rehabiliteret, sendte den den 29. oktober 2010 en supplerende åbningsskrivelse til Den Helleniske Republik i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, hvori den på ny gav nævnte medlemsstat mulighed for at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder. Ifølge Kommissionen var antallet af ulovlige deponeringsanlæg på det tidspunkt 750, hvoraf 360 manglede at blive nedlukket.
- 18 Den 27. juli 2011, den 12. april 2012, den 8. november 2012 og den 5. april 2013 fremsendte de græske myndigheder forskellige rapporter vedrørende fremskridtet med affaldshåndteringsprojekterne og navnlig rehabiliteringen af ulovlige deponeringsanlæg og erstatningen af dem med egnede installationer til affaldshåndtering.
- 19 Henset til, at der fortsat var et strukturelt problem for så vidt angår såvel antallet af ukontrollerede deponeringsanlæg som manglen på et tilstrækkeligt antal egnede affaldsbortskaffelsesanlæg, og at Den Helleniske Republik dermed ikke havde opfyldt dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), besluttede Kommissionen den 21. februar 2013 at anlægge dette søgsmål.
- 20 Den 18. juni 2013 fremsendte de græske myndigheder den ottende rapport om fremskridtene med affaldshåndteringsprojekterne til Kommissionen, hvoraf det fremgik – hvad angår de ulovlige deponeringsanlæg – at 73 af disse stadig blev brugt, og at 292 ulovlige deponeringsanlæg ikke var blevet rehabiliteret, selv om de ikke længere var i brug.
- 21 Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Den Helleniske Republik og Kommissionen henholdsvis den 13. og den 15. maj 2014 oplyst, at ud af i alt 293 ulovlige deponeringsanlæg var 70 stadig i brug, og 223 var endnu ikke blevet rehabiliteret, selv om de var nedlukket.

## **Om traktatbruddet**

### *Parternes argumenter*

- 22 Kommissionen har gjort gældende, at under proceduren i sag C-502/03, hvor Den Helleniske Republik ikke bestred det foreholdte traktatbrud som sådan, anerkendte denne medlemsstat, at der fandtes 2 180 ulovlige deponeringsanlæg på tidspunktet for åbningsskrivelsen og 1 458 ulovlige deponeringsanlæg på tidspunktet for den begrundede udtalelse. Denne institution har bemærket, at siden afsigelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), og nærmere bestemt siden 2009, har de græske myndigheder udarbejdet flere på hinanden følgende rapporter vedrørende fremskridtet med affaldshåndteringsprojekterne, hvoraf det fremgår, at antallet af ulovlige deponeringsanlæg er faldet,

men at et stort antal af deponeringsanlæggene enten fortsat var i brug (73) eller ikke var blevet rehabiliteret (292) på datoen for Kommissionens modtagelse af den sidste af disse rapporter før anlæggelsen af denne sag.

- 23 Den Helleniske Republik har ikke anfægtet den manglende fuldstændige opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) som sådan, og de tal, som den selv har oplyst, svarer præcis til de tal, som Kommissionen har gjort gældende. Denne medlemsstat har dog bemærket, at disse tal ikke afspejler problemets faktiske størrelse, og den har fremhævet, at de ulovlige deponeringsanlæg, der er i brug, kun berører ca. 5% af dens befolkning, idet et stort flertal af de ulovlige deponeringsanlæg allerede er nedlukket og rehabiliteret.
- 24 Den Helleniske Republik har desuden gjort gældende, at i praksis – og uanset den omstændighed, at den så hurtigt som muligt iværksatte de nødvendige administrative procedurer efter afsigelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) – omfatter udviklingen og iværksættelsen af et program, der sigter mod en nedlukning af alle ulovlige deponeringsanlæg, en række komplekse operationer, som det er fysisk umuligt straks at gennemføre, for så vidt som bl.a. EU-rettens bestemmelser om offentlige indkøb skal overholdes. Den Helleniske Republik er i det væsentlige af den opfattelse, at den har anvendt alle de til rådighed stående midler i betragtning af de omstændigheder, som den befandt sig under, og henset til bl.a. den finansielle krise, som i væsentlig grad har nedsat dens kapacitet til at gennemføre arbejdet. Den Helleniske Republik har bl.a. iværksat midlertidige løsninger i nogle område, som f.eks. transport af affald til et deponeringsanlæg i et andet område, mens der ventes på opførelsen af et lovligt deponeringsanlæg i de pågældende områder.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 25 Med henblik på at vurdere, om Den Helleniske Republik har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), skal det undersøges, om denne sidstnævnte fuldt ud har sikret en overholdelse af artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442, navnlig ved at nedlukke og rehabiliterer alle de ulovlige deponeringsanlæg, der i denne sag er genstand for uenighed mellem parterne. Det fremgår nemlig af præmis 8 og 9 i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), at Domstolen fastslog, at der var tale om et traktatbrud med hensyn til disse bestemmelser, eftersom 1 125 anlæg med ukontrolleret bortskaffelse af affald fortsat var i brug på græsk territorium i februar 2004. Det er desuden ubestridt i den foreliggende sag, henset til parternes argumentation inden for rammerne af denne procedure, at det fastslåede traktatbrud i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) vil bestå, så længe nogle af de deponeringsanlæg, der blev identificeret i deres besvarelser af Domstolens spørgsmål af henholdsvis 13. og 15. maj 2014, endnu ikke er blevet lukket og rehabiliteret.
- 26 Indledningsvis bemærkes, at det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 228, stk. 2, EF, ifølge Domstolens faste praksis er udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som er afgivet i medfør af denne bestemmelse (jf. domme Kommissionen mod Frankrig, C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 30, og Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 66).
- 27 Eftersom den fase, der bestod i afgivelse af en begrundet udtalelse, efter EUF-traktaten ikke længere er en del af traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et sådant traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (dom Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 67).



- 28 Eftersom Kommissionen i nærværende sag har fremsendt en supplerende åbningsskrivelse til Den Helleniske Republik i overensstemmelse med proceduren i artikel 260, stk. 2, TEUF, er det relevante tidspunkt, der er anført i denne doms foregående præmis, udløbet af den frist, der er fastsat i denne skrivelse, dvs. den 29. december 2010. Det er ubestridt, at ikke alle de pågældende deponeringsanlæg var blevet lukket ned og rehabiliteret på dette tidspunkt.
- 29 Hvad angår Den Helleniske Republiks argumentation vedrørende de vanskeligheder, som den havde med at nedlukke og rehabiliterer alle de pågældende ulovlige deponeringsanlæg, skal det bemærkes, at en medlemsstat i henhold til fast retspraksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af EU-retten, ikke overholdes (jf. domme Kommissionen mod Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis, og i denne retning Kommissionen mod Spanien, C-278/01, EU:C:2003:635, præmis 31). Henset til denne retspraksis kan den nævnte argumentation ikke tiltrædes.
- 30 På denne baggrund må det konstateres, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592).

## **Om de økonomiske sanktioner**

### *Indledende bemærkninger*

- 31 I overensstemmelse med artikel 260, stk. 2, TEUF og på grundlag af Kommissionens meddelelse af 13. december 2005 med overskriften »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]« (SEC(2005) 1658), som ajourført ved Kommissionens meddelelse af 31. august 2012 med overskriften »Ajourføring af de data, der anvendes til beregning af de faste beløb og tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Domstolen i forbindelse med traktatbrudssager« (K(2012) 6106 endelig, herefter »Kommissionens meddelelse«), har Kommissionen foreslået Domstolen at sanktionere den pågældende manglende opfyldelse med betalingen af et fast beløb og en tvangsbøde i henhold til punkt 10 i Kommissionens meddelelse.
- 32 Den Helleniske Republik er af den opfattelse, at Kommissionen burde have afventet afslutningen af det program for nedlukning og rehabilitering af deponeringsanlæg, som den havde meddelt Kommissionen, og som fortsætter som planlagt, inden den anlagde sag i henhold til artikel 260 TEUF. Den Helleniske Republik opfordrer derfor Domstolen til at frifinde denne i det hele, idet pålæggelsen af økonomiske sanktioner ifølge Den Helleniske Republik er for tidligt i betragtning af sagens omstændigheder.
- 33 Det skal indledningsvis bemærkes, at eftersom Domstolen har lagt til grund, at Den Helleniske Republik ikke har opfyldt dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), kan den i henhold til artikel 260, stk. 2, andet afsnit, TEUF pålægge denne medlemsstat betaling af et fast beløb og/eller en tvangsbøde.
- 34 Konstateringen i denne doms præmis 30, hvorefter Den Helleniske Republik ikke havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) på det relevante tidspunkt den 29. december 2010, dvs. mere end fem år efter tidspunktet for afsigelsen af denne dom, er således i princippet tilstrækkeligt til at begrunde pålæggelsen af økonomiske sanktioner i den foreliggende sag, uanset at der findes et program for nedlukning og rehabilitering af de pågældende ulovlige deponeringsanlæg, som ikke fuldt ud er afsluttet.
- 35 Henset i øvrigt til den forskellige karakter af de to sanktioner, som Kommissionen har anmodet om skal pålægges, skal spørgsmålet om muligheden for at pålægge den pågældende medlemsstat at betale en tvangsbøde og spørgsmålet om at pålægge denne at betale et fast beløb, samt i givet fald spørgsmålet om sanktionsbeløbenes størrelse, undersøges hver for sig.

## *Om tvangsbøden*

### Parternes argumenter

- 36 Kommissionen har fremhævet, at den i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) fastslåede overtrædelse består i en tilsidesættelse af artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442, og at det derfor er dette traktatbrud i sin helhed, som Den Helleniske Republik er forpligtet til at bringe til ophør. Overholdelsen af de krav, der følger af disse artikler, forudsætter for det første en nedlukning af de ulovlige deponeringsanlæg, for det andet en effektiv rehabilitering af anlæggene og ikke kun en planlægning af anlæggenes rehabilitering samt, for det tredje en oprettelse af de installationer, der er nødvendige for at sikre en permanent overholdelse af dette direktiv og for at undgå oprettelsen af nye ulovlige deponeringsanlæg. På den baggrund kan Den Helleniske Republiks antagelse om, at den blotte vedtagelse af de administrative foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på en rehabilitering af de ulovlige deponeringsanlæg, burde være tilstrækkeligt i dette tilfælde for at undgå at blive pålagt en tvangsbøde, ikke tiltrædes.
- 37 Kommissionen har opfordret Domstolen til at tage hensyn til den fastslåede overtrædelses grovhed, dens varighed og nødvendigheden af at sikre sanktionens præventive virkning. Hvad angår den fastslåede overtrædelses grovhed har Kommissionen foreslået, at der tages hensyn til vigtigheden af de tilsidesatte regler og den skadelige virkning, som konsekvenserne af denne overtrædelse har for miljøet og menneskers sundhed. Kommissionen har bemærket, at de opnåede fremskridt i form af en reduktion af antallet af ulovlige deponeringsanlæg er en formildende omstændighed, men den har fremhævet, at den fortsatte usikkerhed for så vidt angår den fulde opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) udgør en skærpene omstændighed. Ifølge Kommissionen er det derfor passende at anvende en koefficient for grovhed på 9 baseret på en skala fra 1 til 20 i betragtning af sagens omstændigheder. I denne henseende har Kommissionen gjort opmærksom på, idet den har henvist til dom Kommissionen mod Belgien (C-2/90, EU:C:1992:310, præmis 30), at Domstolen allerede har fastslået, at affald har en særegen karakter, og at en ophobning af det, selv inden det bliver sundhedsfarligt, indebærer en fare for miljøet, navnlig på grund af, at hver enkelt region eller lokal enhed har begrænsede muligheder for at modtage det.
- 38 For så vidt angår varigheden af overtrædelsen har Kommissionen gjort gældende, at beslutningen om at anlægge nærværende sag blev taget den 21. februar 2013, dvs. 88 måneder efter afsigelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) den 6. oktober 2005, hvilket begrundes en anvendelse af den maksimale koefficient på 3. Hvad angår koefficienten for betalingsevnen, som er faktor »n«, har denne institution påpeget, at Kommissionens meddelelse har fastsat denne til 4,12 for Den Helleniske Republik.
- 39 Kommissionen har bemærket, at efter den formel, der er nævnt i denne meddelelse, er grundsatsen for tvangsbøden på 640 EUR, multipliceret med koefficienten for overtrædelsens grovhed, og koefficienten for overtrædelsens varigheds samt faktor »n«. I den foreliggende sag foreslår Kommissionen således en daglig tvangsbøde på 71 193,60 EUR ( $640 \times 9 \times 3 \times 4,12$ ).
- 40 Kommissionen er dog af den opfattelse, at tvangsbøden bør nedsættes i lyset af de fremskridt, der er opnået med opfyldelsen af dommen Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592). Den har derfor foreslået at dividere den daglige tvangsbøde på 71 193,60 EUR med antallet af ukontrollerede affaldsbortskaffelsesplaner, som ikke var i overensstemmelse med denne dom på tidspunktet for beslutningen om at anlægge nærværende søgsmål, dvs. 365 (73 ulovlige deponeringsanlæg i brug, og 292 som ikke var blevet rehabiliteret), hvilket fører til et beløb på 195,05 EUR pr. anlæg ( $71\,193,60/365$ ), og at dette beløb fratrækkes den daglige tvangsbøde, når et af disse ulovlige deponeringsanlæg bringes i overensstemmelse med dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592). Kommissionen har gjort gældende, at en anvendelse af denne reduktion kun kan ske, hvis Den Helleniske Republik dels fremlægger oplysninger for Kommissionen, der uden at efterlade

nogen tvivl godtgør, at de pågældende ulovlige deponeringsanlæg er bragt i overensstemmelse med dommen, dels oplyser Kommissionen om det sted, hvortil affaldet til bortskaffelse fremover transporteres.

- 41 Kommissionen har tilføjet, at for at undgå en situation, hvor en medlemsstat lovliggør ulovlige deponeringsanlæg samtidig med, at der parallelt hermed oprettes nye ukontrollerede affaldsbortskaffelsesanlæg, skal Kommissionen kunne fastslå, at fremskridtene er opnået ikke kun på grundlag af en simpel lovliggørelse af de anlæg, som Den Helleniske Republik har medtaget i de lister, der er meddelt denne institution, men på baggrund af antallet af ulovlige deponeringsanlæg, der findes på græsk territorium, hvilket bliver opgjort ved jævnlige udførte kontroller.
- 42 Kommissionen har foreslået, at tvangsbødens størrelse fastsættes hver sjette måned. Som følge heraf vil den samlede størrelse af den tvangsbøde, der skyldes for de foregående seks måneder, blive udregnet, idet den oprindelige daglige tvangsbøde nedsættes med det beløb, der svarer til de ulovlige deponeringsanlæg, som er blevet lovliggjort i løbet af denne periode, idet summen multipliceres med det antal dage, som udgør denne periode på seks måneder. Kommissionen har ligeledes ønsket at bevare en mulighed for at ajourføre beregningen i løbet af sagen på baggrund af de tal, som er fremlagt af Den Helleniske Republik efter tidspunktet for beslutningen om at anlægge denne sag.
- 43 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at Kommissionens påstand om pålæggelse af en tvangsbøde ikke er begrundet på tidspunktet for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag, eftersom dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) vil være opfyldt før denne dato, og at det daglige beløb på 71 193,60 EUR under alle omstændigheder er uforholdsmæssigt i forhold til den foreholdte overtrædelses grovhed. Under alle omstændigheder er den af den opfattelse, at henset til formålet med »tvang«, er tvangsbøden irrelevant, eftersom de kompetente myndigheder har fremlagt bevis for, at de har truffet passende foranstaltninger med henblik på at renovere de ulovlige deponeringsanlæg, også selv om den effektive rehabilitering af anlæggene ikke er afsluttet. Den Helleniske Republik har i denne henseende bemærket, at Kommissionen ophørte med at kræve betaling af den tvangsbøde, der blev pålagt af Domstolen i dom Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:2000:356), fra det tidspunkt, hvor de ulovlige deponeringsanlæg, som var omhandlet i sagen, der gav anledning til den nævnte dom, var blevet nedlukket og erstattet af et kompleks til komprimering og presning af affald som en midlertidig løsning.
- 44 Den Helleniske Republik har subsidiært bestridt den af Kommissionen foreslåede koefficient på 9 for overtrædelsens grovhed. Den har bemærket, at ifølge punkt 16.4 i Kommissionens meddelelse henviser denne sidstnævnte for så vidt angår konsekvenserne af den pågældende overtrædelse bl.a. til en eventuel »alvorlig eller ubodelig skade på menneskers sundhed eller miljøet«. Ifølge Den Helleniske Republik er en sådan skade på den menneskelige sundhed ikke blevet fastslået i den foreliggende sag, mens den eventuelle skade på miljøet bliver udlignet af rehabiliteringen af de pågældende anlæg. Det er forkert at antage, at den foreholdte overtrædelse viser, at der foreligger et strukturelt problem på nationalt niveau, eftersom hver af Grækenlands regioner nu har mindst ét lovligt deponeringsanlæg. Ifølge Den Helleniske Republik er denne koefficient på 9 under alle omstændigheder uforholdsmæssig i forhold til koefficienten på 4, som blev foreslået af Kommissionen og anvendt af Domstolen i dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2003:635) eller i forhold til den foreslåede og anvendte koefficient på 6 i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2000:356) også for så vidt angår overtrædelser, der har en indvirkning på den menneskelige sundhed og miljøet, og en grovhed, der er sammenlignelig med grovheden i den foreliggende sag. Kommissionen bør i den foreliggende sag, således som Domstolen gjorde i dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2003:635, præmis 49 og 50), også tage hensyn til de fremskridt, der allerede er opnået med henblik på at opfylde dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592).
- 45 Hvad angår overtrædelsens varighed har Den Helleniske Republik gjort gældende, at den af Kommissionen foreslåede koefficient på 3 er uforholdsmæssig bl.a. i forhold til den koefficient – ligeledes på 3 – der blev lagt til grund i dom Kommissionen mod Frankrig (EU:C:2005:444) for en



overtrædelse, der varede i 11 år. Den har foreslået Domstolen at lægge en lavere koefficient til grund i den foreliggende sag end den, der er foreslået, ligesom Domstolen gjorde i dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2003:635). Hvad angår »n«-faktoren, der afspejler betalingsevnen, har Den Helleniske Republik påpeget, at den faktor på 4,12, der er angivet i Kommissionens meddelelse, som ændret i 2012, tager hensyn til medlemsstatens bruttonationalprodukt (herefter »BNP«) for 2010, der var på 222,1 mia. EUR, som siden da faldt til blot 193,7 mia. EUR i 2012 og et anslået beløb på 182,8 mia. EUR for 2013. Den Helleniske Republik har foreslået Domstolen i givet fald at anvende en lavere »n«-faktor for at tage hensyn til denne omstændighed samt alle de økonomiske problemer, som gjorde sig gældende i denne medlemsstat på grund af den finansielle krise.

- 46 I det tilfælde, hvor der pålægges en tvangsbøde, er Den Helleniske Republik af den opfattelse, at Kommissionens forslag om at fastlægge størrelsen heraf hver sjette måned bør lægges til grund, for at Den Helleniske Republik kan fremlægge beviserne for denne institution for den fortsatte udvikling i programmet for nedlukning og rehabilitering af ulovlige deponeringsanlæg, og for at denne også kan tage hensyn til de opnåede fremskridt.

#### Domstolens bemærkninger

- 47 Ifølge fast retspraksis er påleggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som traktatbruddet har været ved på grund af, at en foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt, indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom Kommissionen mod Irland, C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 I den foreliggende sag følger det af de oplysninger, som er fremlagt af Den Helleniske Republik og af Kommissionen henholdsvis den 13. og den 15. maj 2014, at ud af i alt 293 ulovlige deponeringsanlæg var 70 stadig i brug, og 223 var endnu ikke rehabiliteret, selv om de var lukket ned. Det skal derfor konstateres, at på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder var de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) endnu ikke blevet fuldt ud vedtaget eller gennemført.
- 49 I denne henseende kan Den Helleniske Republiks argumentation vedrørende den omstændighed, at de kompetente myndigheder har truffet egnede foranstaltninger for at rehabiliterer de ulovlige deponeringsanlæg, også selv om den effektive rehabilitering af anlæggene ikke er afsluttet, ikke tiltrædes. Den omstændighed, at de kompetente myndigheder på det administrative plan har vedtaget alle nødvendige foranstaltninger for at fjerne den fastslåede overtrædelse, er nemlig ikke tilstrækkelig til at udelukke påleggelsen af en tvangsbøde i den foreliggende sag, eftersom nogle af de pågældende ulovlige deponeringsanlæg fortsat er i brug og/eller ikke er blevet rehabiliteret.
- 50 Under disse omstændigheder finder Domstolen, at det udgør et passende økonomisk middel med henblik på at sikre en fuldstændig opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) at pålægge Den Helleniske Republik til at betale en tvangsbøde (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Irland, C-374/11, EU:C:2012:827, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Henset til udviklingen hen imod en fuldstændig opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) og til de af Den Helleniske Republik fremsatte bemærkninger for Domstolen kan det derimod ikke udelukkes, at dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) er blevet fuldstændig opfyldt på tidspunktet for afsigelsen af denne dom. Tvangsbøden kan således kun pålægges i det tilfælde, hvor traktatbruddet fortsat består på tidspunktet for denne afsigelse.
- 52 Hvad angår størrelsen af og formen på denne tvangsbøde tilkommer det Domstolen under udøvelsen af sin skønsbeføjelse, i overensstemmelse med fast retspraksis at fastsætte tvangsbøden således, at den på den ene side er tilpasset omstændighederne og på den anden side er afpasset det fastslåede traktatbrud

og den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2013:773, C-576/11, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionens forslag vedrørende tvangsbøden binder ikke Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis). I forbindelse med en sag på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF vedrørende et vedvarende traktatbrud i en medlemsstat, til trods for den omstændighed, at samme traktatbrud allerede er blevet konstateret i en første dom, der er afsagt i henhold til artikel 226 EF eller artikel 258 TEUF, skal Domstolen nemlig have mulighed for at fastsætte størrelsen af og formen på den pålagte tvangsbøde, som den finder passende, for at tilskynde denne medlemsstat til at bringe den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der følger af Domstolens første dom, til ophør.

- 53 De kriterier, der skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er således i princippet overtrædelsens varighed, grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (jf. dom Kommissionen mod Luxembourg, C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Hvad angår overtrædelsens grovhed må det konstateres, således som tidligere fastslået af Domstolen, at forpligtelsen til at bortskaffe affald uden at bringe menneskets sundhed i fare og uden at skade miljøet indgår i selve målsætningerne for Den Europæiske Unions miljøpolitik, således som det fremgår af artikel 191 TEUF. Den manglende overholdelse af den forpligtelse, der følger af artikel 4 i direktiv 75/442, kan på grund af denne forpligtelses egen karakter direkte bringe menneskets sundhed i fare og skade miljøet og skal anses for særligt alvorlig (dom Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2000:356, præmis 94).
- 55 Det skal i det foreliggende tilfælde bemærkes, at det antal af ulovlige deponeringsanlæg, der er genstand for traktatbruddet, på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, dvs. 293, hvoraf 70 endnu ikke var nedlukket, er betragteligt. Antallet er dog betydeligt lavere end det antal af ulovlige anlæg, som ifølge de tal, som Den Helleniske Republik selv fremlagde i februar 2004, stadig var i brug under behandlingen af den første traktatbrudssag for Domstolen, nemlig 1 125 ulovlige deponeringsanlæg (dom Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2005:592, præmis 8).
- 56 Det skal i nærværende sag imidlertid fastslås, at omfanget af den skade, der på tidspunktet for afsigelsen af denne dom fortsat forårsages på den menneskelige sundhed og miljøet på grund af det foreholdte traktatbrud, i vid udstrækning hænger sammen med det antal af individuelle anlæg, der er berørt af dette traktatbrud, og navnlig antallet af ulovlige deponeringsanlæg, som stadig er i brug. Denne skade er derfor mindre omfattende end den skade, der blev påført den menneskelige sundhed og miljøet som følge af det oprindelige traktatbrud, der blev fastslået i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592).
- 57 Hvad for det andet angår overtrædelsens varighed skal denne vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen (dom Kommissionen mod Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). I det foreliggende tilfælde er overtrædelsens varighed, dvs. mere end ni år regnet fra tidspunktet for afsigelsen af dommen Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), betragtelig.

- 58 For så vidt angår den pågældende medlemsstats betalingsevne skal der for det tredje tages hensyn til Den Helleniske Republiks argumenter om, at dets BNP er faldet siden 2010. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i en medlemsstats BNP, som det så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom Kommissionen mod Irland, C-279/11, EU:C:2012:834, præmis 78).
- 59 Kommissionen har endvidere foreslået Domstolen gradvist at nedsætte tvangsbøden på grundlag af de opnåede fremskridt med opfyldelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592).
- 60 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv om en tvangsbøde – for at sikre den fuldstændige opfyldelse af Domstolens dom – bør opkræves i sin helhed, indtil medlemsstaten har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør, kan der i visse særlige tilfælde imidlertid fastsættes en sanktion, der tager hensyn til de eventuelle fremskridt, som medlemsstaten foretager i gennemførelsen af sine forpligtelser (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Spanien, EU:C:2003:635, præmis 43-51, Kommissionen mod Italien, EU:C:2011:740, præmis 47-55, og Kommissionen mod Belgien, EU:C:2013:659, præmis 73 og 74).
- 61 Under de omstændigheder, der foreligger i denne sag, og bl.a. henset til de oplysninger, som Den Helleniske Republik og Kommissionen fremlagde for Domstolen henholdsvis den 13. og den 15. maj 2014, er det Domstolens opfattelse, at der skal fastsættes en degressiv tvangsbøde. Det er derfor nødvendigt at fastlægge beregningsmetoden for denne tvangsbøde og den periodiske fastsættelse heraf.
- 62 Hvad angår sidstnævnte spørgsmål bør den degressive tvangsbøde i overensstemmelse med Kommissionens forslag fastsættes for en periode på seks måneder for at sætte denne institution i stand til at vurdere udviklingen i foranstaltningerne med henblik på opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), i forhold til den situation, der foreligger ved udløbet af den pågældende periode (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Italien, EU:C:2011:740, præmis 54).
- 63 Det skal endvidere bemærkes, at den skade, der fortsat påføres den menneskelige sundhed og miljøet, principielt er mere omfattende for så vidt angår de 70 deponeringsanlæg, som stadig anvendes, end hvad angår de 223 øvrige deponeringsanlæg, som ikke længere er i brug, men som skal rehabiliteres. Det er således vigtigt at tilskynde den pågældende medlemsstat til ikke blot at gennemføre rehabiliteringen af alle de pågældende deponeringsanlæg hurtigst muligt, men også snarest muligt – før den efterfølgende rehabilitering af dem – at nedlukke de deponeringsanlæg, som stadig anvendes.
- 64 Til dette formål skal det bemærkes – med henblik på beregningen af tvangsbøden – at hvert deponeringsanlæg, der stadig er i brug, i realiteten udgør to adskilte overtrædelser. Den samlede overtrædelse skal derfor anses for at omfatte ikke bare 293 adskilte overtrædelser, dvs. en overtrædelse for hvert deponeringsanlæg, men 363 overtrædelser, dvs. en overtrædelse for hver af de 223 deponeringsanlæg, der skal rehabiliteres, og to overtrædelser for hvert af de 70 deponeringsanlæg, som endnu ikke er blevet nedlukket, og som også skal rehabiliteres efterfølgende.
- 65 Henset til disse omstændigheder samt til nødvendigheden af at tilskynde den pågældende medlemsstat til at bringe det foreholdte traktatbrud til ophør finder Domstolen det passende ved udøvelsen af sit skøn at fastsætte en tvangsbøde – på grundlag af de 363 overtrædelser, der nævnes i denne dom – til 14 520 000 EUR pr. periode på seks måneder, idet et beløb på 40 000 EUR skal fratrækkes dette beløb for hver overtrædelse, der er ophørt ved udløbet af hver pågældende periode på seks måneder.
- 66 For at opnå en sådan nedsættelse af tvangsbøden påhviler det Den Helleniske Republik inden udløbet af hver periode på seks måneder, regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom, at påvise, at de deponeringsanlæg, som er specifikt omfattet af traktatbruddet, er ophørt med at være i brug, og/eller at de er blevet rehabiliteret. For at undgå den risiko, som Kommissionen har nævnt, for at se den omhandlede medlemsstat nedlukke ulovlige deponeringsanlæg samtidig med, at der oprettes nye ukontrollerede affaldsbortskaffelsesanlæg, skal et ulovligt deponeringsanlæg, der tidligere var i brug,

kun anses for nedlukket, i det omfang Den Helleniske Republik påviser ikke kun selve nedlukningen, men også, at det affald, der tidligere blev deponeret dér, på lovlig vis nu deponeres på et nærmere specificeret deponeringsanlæg.

- 67 Henset til samtlige ovenstående bemærkninger bør Den Helleniske Republik tilpligtes at betale Kommissionen en halvårlig tvangsbøde, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, regnet fra dagen for afsigelsen af nærværende dom og indtil opfyldelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), for så vidt som det i denne doms præmis 30 fastslåede traktatbrud fortsat består på det nævnte tidspunkt, beregnet – for så vidt angår den første periode på seks måneder efter denne afsigelse – fra udløbet af denne periode på grundlag af et indledende beløb fastsat til 14 520 000 EUR, hvorfra der trækkes et beløb på 40 000 EUR for hvert ukontrolleret affaldsbortskaffelsesanlæg, der var omfattet af det fastslåede traktatbrud, og som enten er nedlukket eller rehabiliteret efter den 13. maj 2014, samt et beløb på 80 000 EUR for de berørte anlæg, der både er blevet nedlukket og rehabiliteret siden denne dato. Med henblik på de efterfølgende perioder på seks måneder beregnes tvangsbøden for hver periode ved denne periodes afslutning på grundlag af den tvangsbøde, der blev fastsat for den foregående periode på seks måneder, idet der på tilsvarende vis fratrækkes beløb svarende til de nedlukninger og rehabiliteringer, som har fundet sted i løbet af den pågældende periode på seks måneder, af anlæg, som var omfattet af det fastslåede traktatbrud.

#### *Om det faste beløb*

#### Parternes argumenter

- 68 I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse har denne institution foreslået Domstolen at fastsætte et fast beløb under hensyntagen til perioden fra dagen for afsigelsen af dommen i henhold til artikel 258 TEUF og dagen for den pågældende medlemsstats opfyldelse af denne dom, eller den dag, hvor der afsiges dom i henhold til artikel 260 TEUF. Med henblik på beregningen af dette faste beløb har Kommissionen anvendt de samme kriterier som ved beregning af tvangsbøden, dvs. kriterierne for overtrædelsens grovhed og dens varighed, som tages i betragtning ved at multiplicere et dagligt fast beløb med antallet af overtrædelsedage, og nødvendigheden af at sikre den præventive virkning af den økonomiske sanktion. Ifølge Kommissionens meddelelse foreslås det at fastsætte størrelsen af det faste beløb til 210 EUR. Henset til en koefficient for grovhed på 9 og en »n«-faktor på 4,12 vil det faste beløb således beløbe sig til 7 786,80 EUR ( $210 \times 9 \times 4,12$ ). Da dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) blev afsagt den 6. oktober 2005, og da Kommissionens beslutning om at anlægge denne sag i henhold til artikel 260 TEUF blev truffet den 21. februar 2013, er der forløbet 2 696 dage mellem afsigelsen af denne dom og den nævnte beslutning.
- 69 Den 21. februar 2013 beløb det samlede faste beløb ( $7\,786,80 \text{ EUR} \times 2\,696 \text{ dage}$ ), sig følgelig til 20 993 212,80 EUR og overskred derved den minimumsgrænse for det faste beløb, der er fastsat for Den Helleniske Republik, på 2 181 000 EUR. Under disse omstændigheder er det Kommissionens opfattelse, at det daglige faste beløb skal fastsættes til 7 786,80 EUR pr. dag regnet fra den 6. oktober 2005 og indtil det tidspunkt, hvor der afsiges dom i nærværende sag, eller indtil dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) er fuldt ud opfyldt, alt efter hvilket tidspunkt der indtræder først. Kommissionen har tilføjet – i modsætning til Den Helleniske Republiks argumenter – at risikoen for et vedvarende traktatbrud ikke kan udelukkes, henset til bl.a. den omstændighed, at denne medlemsstat skulle have opfyldt de pågældende bestemmelser for flere årtier siden og navnlig efter dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592).
- 70 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at henset til den præventive virkning af en pålæggelse af betaling af et fast beløb, og henset til den omstændighed, at denne medlemsstat i forbindelse med denne sag har påvist, at den allerede har udført de nødvendige handlinger med henblik på en fuldstændig opfyldelse af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) i et systematisk og



oprigtigt samarbejde med Kommissionens tjenestegrene, er der ikke nogen grund til at pålægge den betalingen af et fast beløb. I den foreliggende sag er der nemlig ingen risiko for gentagelse, eftersom 95% af nævnte medlemsstats territorium nu er omfattet af lovlige anlæg til håndtering af husholdningsaffald. Hvis Domstolen under alle omstændigheder beslutter at pålægge den betalingen af et sådant beløb, foreslår Den Helleniske Republik Domstolen at tiltræde det i Kommissionens meddelelse fastsatte mindstebeløb for denne medlemsstat, dvs. 2 181 000 EUR.

#### Domstolens bemærkninger

- 71 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen ved udøvelsen af sit skøn på det pågældende område har beføjelse til kumulativt at pålægge en tvangsbøde og et fast beløb (dom Kommissionen mod Grækenland, C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 143).
- 72 Princippet om pålæggelse af et fast beløb hviler i det væsentlige på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af dens forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode efter afsigelsen af den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået (jf. dommen Kommissionen mod Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Denne pålæggelse bør i det enkelte tilfælde ske på grundlag af de relevante forhold, som vedrører såvel særlige forhold ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I den forbindelse indrømmer bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt denne sanktion bør pålægges eller ej (dom Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 141).
- 74 I den foreliggende sag udgør samtlige retlige og faktiske omstændigheder, der førte til det fastslåede traktatbrud – bl.a. det meget høje antal af ulovlige deponeringsanlæg, der var genstand for traktatbruddet som omhandlet i dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) afsagt i oktober 2005, dvs. 1 125 deponeringsanlæg, hvoraf 293 endnu ikke var blevet nedlukket og/eller rehabiliteret i maj 2014 – en indikation af, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der i det foreliggende tilfælde må vedtages en afskrækkende foranstaltning såsom pålæggelse af betaling af et fast beløb.
- 75 Under disse omstændigheder tilkommer det Domstolen under udøvelse af dens skønsmæssige beføjelse at fastsætte størrelsen af det faste beløb således, at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse (dom Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2009:428, præmis 146).
- 76 Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. den fastslåede overtrædelses grovhed og den periode, hvori denne bestod efter afsigelsen af den dom, hvorved det blev fastslået (dom Kommissionen mod Italien, EU:C:2011:740 præmis 94).
- 77 De omstændigheder, der skal tages i betragtning, fremgår navnlig af overvejelserne i denne doms præmis 54, 57 og 58 vedrørende overtrædelsens grovhed og varighed samt den pågældende medlemsstats betalingssevne.
- 78 Hvad angår overtrædelsens grovhed skal det imidlertid bemærkes, at antallet af de ulovlige deponeringsanlæg, der var genstand for den foreholdte overtrædelse, i perioden fra afsigelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592) i oktober 2005 til afsigelsen af denne dom, i gennemsnit var betydeligt højere end det, der er blevet lagt til grund i denne doms præmis 55 med henblik på beregningen af tvangsbøden, dvs. 293 deponeringsanlæg, hvoraf 70 endnu ikke var blevet nedlukket. Antallet af ulovlige deponeringsanlæg faldt nemlig i den nævnte periode fra 1 125, et antal, som Domstolen lagde til grund i oktober 2005, til 293, hvoraf 70 endnu er i brug, ifølge de tal, parterne



har fremlagt for Domstolen i maj 2014. I overensstemmelse med det, der er fastslået i denne doms præmis 56 for så vidt angår det forhold, at den skade, som påføres den menneskelige sundhed og miljøet på grund af den i denne sag fastslåede overtrædelse, i vid udstrækning hænger sammen med antallet af individuelle anlæg, der er berørt af traktatbruddet, må den nævnte overtrædelse anses for at være grovere med henblik på beregning af det faste beløb end med henblik på fastsættelse af tvangsbøden.

- 79 På grundlag af samtlige disse omstændigheder finder Domstolen, at det er en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Den Helleniske Republik skal betale, fastsættes til 10 mio. EUR.
- 80 Den Helleniske Republik bør derfor dømmes til at betale Kommissionen et fast beløb på 10 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

### Sagens omkostninger

- 81 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Helleniske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

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

- 1) Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at opfylde dom Kommissionen mod Grækenland (C-502/03, EU:C:2005:592).
- 2) Den Helleniske Republik tilpligtes at betale Europa-Kommissionen en halvårlig tvangsbøde, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, regnet fra dagen for afsigelsen af nærværende dom og indtil opfyldelsen af dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2005:592), for så vidt som det i domskonklusionens punkt 1 fastslåede traktatbrud fortsat består på denne dato, beregnet – for så vidt angår det første periode på seks måneder efter denne afsigelse – fra udløbet af denne periode på grundlag af et indledende beløb fastsat til 14 520 000 EUR, hvorfra der trækkes et beløb på 40 000 EUR for hvert ukontrolleret affaldsbortskaffelses anlæg, der var omfattet af det fastslåede traktatbrud, og som enten er nedlukket eller rehabiliteret efter den 13. maj 2014, samt et beløb på 80 000 EUR for de berørte anlæg, der både er blevet nedlukket og rehabiliteret siden denne dato. Med henblik på de efterfølgende perioder på seks måneder beregnes tvangsbøden for hver periode ved denne periodes afslutning på grundlag af den tvangsbøde, der blev fastsat for den foregående periode, idet der på tilsvarende vis fratrækkes beløb svarende til de nedlukninger og rehabiliteringer, som har fundet sted i løbet af den pågældende periode på seks måneder, af anlæg, som var omfattet af det fastslåede traktatbrud.
- 3) Den Helleniske Republik betaler til Kommissionen et fast beløb på 10 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.
- 4) Den Helleniske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter