



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

2. Dezember 2014*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Richtlinie 75/442/EWG — Abfallbewirtschaftung — Urteil des Gerichtshofs, mit dem eine Vertragsverletzung festgestellt wird — Nichtdurchführung — Art. 260 Abs. 2 AEUV — Finanzielle Sanktionen — Pauschalbetrag und Zwangsgeld“

In der Rechtssache C-378/13

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 260 Abs. 2 AEUV, eingereicht am 2. Juli 2013,

Europäische Kommission, vertreten durch M. Patakia, E. Sanfrutos Cano und A. Alcover San Pedro als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Hellenische Republik, vertreten durch E. Skandalou als Bevollmächtigte im Beistand von V. Liogkas, technischer Sachverständiger, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts (Berichterstatter), des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, C. Vajda und S. Rodin sowie der Richter A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça und F. Biltgen,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. Juni 2014,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 4. September 2014

folgendes

* Verfahrenssprache: Griechisch.

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission,
 - festzustellen, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen hat, dass sie nicht die Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem Urteil Kommission/Griechenland (C-502/03, EU:C:2005:592) vom 6. Oktober 2005 ergeben;
 - die Hellenische Republik zu verurteilen, ihr das vorgeschlagene Zwangsgeld in Höhe von 71 193,60 Euro für jeden Tag des Verzugs bei der Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) ab dem Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) zu zahlen;
 - die Hellenische Republik zu verurteilen, ihr einen Pauschalbetrag von 7 786,80 Euro für jeden Tag ab dem Tag der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) bis zum Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache oder bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592), sollte diese früher erfolgen, zu zahlen;
 - der Hellenischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Art. 4 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47) in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 75/442) bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können ...

...

Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner die erforderlichen Maßnahmen, um eine unkontrollierte Ablagerung oder Ableitung von Abfällen und deren unkontrollierte Beseitigung zu verbieten.“
- 3 Art. 8 der Richtlinie 75/442 verpflichtete die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit jeder Besitzer von Abfällen diese einem privaten oder öffentlichen Sammelunternehmen oder einem Unternehmen übergibt, das die in Anhang II A oder II B dieser Richtlinie genannten Maßnahmen durchführt, oder selbst die Verwertung oder Beseitigung unter Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie sicherstellt.
- 4 Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 75/442 sah vor, dass u. a. für die Zwecke des Art. 4 der Richtlinie alle Anlagen oder Unternehmen, die Abfallbeseitigungsmaßnahmen durchführten, einer Genehmigung durch die für die Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie zuständigen Behörde bedurften. Art. 9 Abs. 2 bestimmte, dass diese Genehmigungen befristet, erneuert, mit Bedingungen und Auflagen verbunden oder, insbesondere wenn die vorgesehene Beseitigungsmethode aus Umweltgründen nicht akzeptiert werden konnte, verweigert werden konnten.
- 5 Die Richtlinie 75/442 wurde durch die Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle (ABl. L 114, S. 9) kodifiziert, die in der Folge durch die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur

Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312, S. 3) aufgehoben und ersetzt wurde. Die Art. 4, 8 und 9 der Richtlinie 75/442 wurden im Wesentlichen in Art. 13, Art. 36 Abs. 1 und die Art. 15 und 23 der Richtlinie 2008/98 übernommen.

Das Urteil Kommission/Griechenland

- 6 Auf Beschwerden und Fragen sowie Berichte des Europäischen Parlaments betreffend das Vorhandensein illegaler und unkontrollierter Deponien in Griechenland und die Nichteinhaltung der Richtlinie 75/442 leitete die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG ein, das nunmehr in Art. 258 AEUV geregelt ist. Am 26. November 2003 erhob die Kommission eine Vertragsverletzungsklage, da sie der Ansicht war, dass die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 19. Dezember 2002 gesetzte Frist abgelaufen sei, ohne dass die Hellenische Republik ihren Verpflichtungen aus den Art. 4, 8 und 9 dieser Richtlinie nachgekommen sei.
- 7 Die Hellenische Republik bestritt die gegen sie erhobenen Vorwürfe nicht und räumte ein, dass im Februar 2004 in ihrem Hoheitsgebiet noch 1 125 unkontrollierte Abfallbeseitigungsplätze in Betrieb gewesen seien und die Schließung aller illegalen und unkontrollierten Deponien erst für das Jahr 2008, also nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, vorgesehen sei.
- 8 Der Gerichtshof stellte daher fest, dass die bei ihm anhängige Vertragsverletzungsklage begründet war. Er hat in Nr. 1 des Tenors des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) entschieden:

„Die Hellenische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442 ... verstoßen, dass sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um die Beachtung der Artikel 4, 8 und 9 dieser Richtlinie sicherzustellen.“

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

- 9 Nach der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) am 6. Oktober 2005 sandte die Kommission der Hellenischen Republik am 14. November 2005 ein Schreiben, mit dem sie diesen Mitgliedstaat ersuchte, sie über die Maßnahmen zu informieren, die er getroffen habe, um diesem Urteil nachzukommen.
- 10 Die Hellenische Republik informierte die Kommission mit Schreiben vom 20. Februar 2006 darüber, dass der nationale Abfallbewirtschaftungsplan im Hinblick auf die Stilllegung und Sanierung der Plätze, auf denen Abfälle unkontrolliert beseitigt würden (im Folgenden: unkontrollierte Abfallbeseitigungsplätze oder illegale Deponien), und ihre Ersetzung durch geeignete Einrichtungen zur Abfallbewirtschaftung geändert worden sei. Die regionalen Abfallbewirtschaftungspläne würden ebenfalls gerade geändert oder aktualisiert. Nach der Erfassung der illegalen Deponien und ihrer Einstufung entsprechend ihrer Gefährlichkeit habe das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und öffentliche Arbeiten Leitlinien zur Erarbeitung von Sanierungsstudien erlassen.
- 11 In der „Paketsitzung“ am 6. April 2006 informierten die griechischen Behörden über den Stand der Umsetzung des Programms zur Stilllegung und Sanierung der illegalen Deponien und sicherten zu, der Kommission regelmäßig über die Fortschritte bei der Durchführung der Maßnahmen, die sich aus dem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) ergeben, zu berichten.
- 12 In ihren Schreiben vom 29. Mai 2006, 25. Oktober 2006, 2. Februar 2007, 21. Mai 2007, 25. September 2007, 5. Mai 2008 und 13. Oktober 2008 informierten die griechischen Behörden die Kommission über die Fortschritte, die bei der Durchführung dieser Maßnahmen erzielt wurden.

- 13 Mit Schreiben vom 30. Juli 2007 ersuchte die Kommission die griechischen Behörden um detaillierte und aktualisierte Angaben zur Stilllegung und Sanierung der illegalen Deponien. Auf Ersuchen der Kommission in der „Paketsitzung“ vom 8. April 2008 übermittelten die griechischen Behörden mit Schreiben vom 5. Mai 2008 und 13. Oktober 2008 außerdem die regionalen Abfallbewirtschaftungspläne für zwölf Regionen.
- 14 Schließlich wurden der Kommission mit Schreiben des stellvertretenden Ministers für Inneres und des Präsidenten des mit Abfallbewirtschaftungsprojekten befassten interministeriellen Ausschusses vom 23. Februar 2009 zwei Berichte über die Fortschritte bei den Abfallbewirtschaftungsprojekten, nämlich der Sanierung der illegalen Deponien und ihrer Ersetzung durch geeignete Einrichtungen zur Abfallbewirtschaftung, übermittelt.
- 15 Da die Kommission der Ansicht war, dass die Hellenische Republik dem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) nicht in vollem Umfang nachgekommen sei, richtete sie an diesen Mitgliedstaat am 15. April 2009 ein Mahnschreiben gemäß dem in Art. 228 Abs. 2 EG, nunmehr Art. 260 Abs. 2 AEUV, geregelten Verfahren, mit dem sie ihm die Möglichkeit gab, sich innerhalb von zwei Monaten zu äußern.
- 16 Die griechischen Behörden beantworteten dieses Mahnschreiben vom 15. April 2009 mit Schreiben vom 2. Juni 2009, 17. Juli 2009 und 18. Mai 2010.
- 17 Am 29. Oktober 2010 richtete die Kommission, die der Meinung war, dass die Hellenische Republik nicht dafür gesorgt habe, dass alle in deren Hoheitsgebiet bestehenden illegalen Deponien stillgelegt und saniert würden, nach Art. 260 Abs. 2 AEUV an diese ein ergänzendes Mahnschreiben, in dem sie diesem Mitgliedstaat erneut die Möglichkeit gab, sich innerhalb von zwei Monaten zu äußern. Nach den Angaben der Kommission belief sich die Zahl der zu sanierenden illegalen Deponien damals auf 750, wovon 316 noch stillgelegt werden mussten.
- 18 Am 27. Juli 2011, 12. April 2012, 8. November 2012 und 5. April 2013 schickten die griechischen Behörden der Kommission aufeinander folgende Berichte in Bezug auf den Fortschritt bei den Abfallbewirtschaftungsprojekten und insbesondere bei der Sanierung der illegalen Deponien und ihrer Ersetzung durch geeignete Einrichtungen zur Abfallbewirtschaftung.
- 19 Die Kommission war der Ansicht, dass es weiterhin ein strukturelles Problem in Bezug auf sowohl die Zahl der unkontrollierten Deponien als auch das Fehlen ausreichend vieler geeigneter Abfallbeseitigungsplätze gebe und dass die Hellenische Republik demnach dem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) nicht nachgekommen sei, und hat daher am 21. Februar 2013 beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.
- 20 Am 18. Juni 2013 übermittelten die griechischen Behörden der Kommission den achten Bericht über den Fortschritt bei den Abfallbewirtschaftungsprojekten, aus dem in Bezug auf die illegalen Deponien hervorging, dass 73 dieser Deponien noch immer in Betrieb waren und 292 illegale Deponien zwar nicht mehr in Betrieb waren, aber nicht saniert worden waren.
- 21 Auf eine Frage des Gerichtshofs haben die Hellenische Republik und die Kommission am 13. und 15. Mai 2014 mitgeteilt, dass von insgesamt 293 illegalen Deponien 70 weiterhin in Betrieb und 223 zwar stillgelegt, aber noch nicht saniert worden seien.

Zur Vertragsverletzung

Vorbringen der Parteien

- 22 Die Kommission trägt vor, die Hellenische Republik habe im Laufe des Verfahrens in der Rechtssache C-502/03, in dem sie die gerügte Vertragsverletzung als solche nicht bestritten habe, das Bestehen von 2 180 illegalen Deponien zum Zeitpunkt des Mahnschreibens und von 1 458 illegalen Deponien zum Zeitpunkt der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingeräumt. Seit der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) und insbesondere seit dem Jahr 2009 hätten die griechischen Behörden aufeinanderfolgende Berichte in Bezug auf den Fortschritt von Abfallbeseitigungsprojekten vorgelegt, aus denen hervorgehe, dass die Zahl der illegalen Deponien verringert worden sei, dass aber zu dem Zeitpunkt, zu dem der letzte dieser Berichte vor der Erhebung der vorliegenden Klage an die Kommission gerichtet worden sei, eine beträchtliche Zahl dieser Deponien entweder noch in Betrieb gewesen (73) oder nicht saniert worden sei (292).
- 23 Die Hellenische Republik bestreitet als solches nicht, dass dem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) nicht in vollem Umfang nachgekommen wurde, und die Zahlen, die sie nennt, entsprechen genau den von der Kommission angeführten. Sie trägt jedoch vor, dass diese Zahlen das wirkliche Ausmaß des vorliegenden Problems nicht widerspiegeln und dass die illegalen Deponien, die noch in Betrieb seien, nur ungefähr 5 % der Bevölkerung betreffen, da die illegalen Deponien zum größten Teil bereits stillgelegt und saniert worden seien.
- 24 Die Hellenische Republik macht im Übrigen geltend, obwohl sie die erforderlichen Verwaltungsverfahren so bald wie möglich nach der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) eingeleitet habe, seien die Ausarbeitung und die Durchführung eines Programms zur Stilllegung aller illegalen Deponien in der Praxis kompliziert und seine unmittelbare Verwirklichung praktisch unmöglich, da u. a. die unionsrechtlichen Vorschriften im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge eingehalten werden müssten. Sie ist im Wesentlichen der Ansicht, alle Mittel eingesetzt zu haben, die in Anbetracht der Umstände, mit denen sie sich konfrontiert gesehen habe, und insbesondere angesichts der Finanzkrise, die ihre Möglichkeit, Arbeiten durchzuführen, erheblich eingeschränkt habe, zur Verfügung gestanden hätten. Sie habe u. a. an bestimmten Orten vorübergehende Lösungen gefunden, wie die Beförderung von Abfällen zu einer an einem anderen Ort gelegenen Deponie, bis an den betreffenden Orten legale Anlagen zur Müllbeseitigung errichtet würden.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 25 Für die Feststellung, ob die Hellenische Republik alle Maßnahmen erlassen hat, die erforderlich sind, um dem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) nachzukommen, ist zu prüfen, ob sie die Einhaltung der Art. 4, 8 und 9 der Richtlinie 75/442 in vollem Umfang gewährleistet hat, indem sie insbesondere alle illegalen Deponien, die im vorliegenden Fall Gegenstand der Streitigkeit zwischen den Parteien sind, stillgelegt und saniert hat. Aus den Rn. 8 und 9 des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) geht nämlich hervor, dass der Gerichtshof das Vorliegen eines Verstoßes gegen diese Artikel aus der Feststellung abgeleitet hat, dass im Februar 2004 im griechischen Hoheitsgebiet noch 1 125 unkontrollierte Abfallbeseitigungsplätze betrieben wurden. Im Übrigen ist hier angesichts des Vorbringens der Parteien im Rahmen des vorliegenden Verfahrens unstrittig, dass die im Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) festgestellte Vertragsverletzung so lange weiter bestehen wird, wie die Deponien, die in den Antworten vom 13. und 15. Mai 2014 auf eine vom Gerichtshof gestellte Frage identifiziert wurden, nicht stillgelegt und saniert wurden.

- 26 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 228 Abs. 2 EG der für die Beurteilung einer Vertragsverletzung im Sinne dieser Vorschrift maßgebende Zeitpunkt das Ende der Frist ist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die nach dieser Bestimmung abgegeben wird, gesetzt wurde (vgl. Urteile Kommission/Frankreich, C-304/02, EU:C:2005:444, Rn. 30, und Kommission/Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, Rn. 66).
- 27 Da der AEU-Vertrag im Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV den Verfahrensschritt der Abgabe einer mit Gründen versehenen Stellungnahme abgeschafft hat, ist als maßgebenden Zeitpunkt zur Beurteilung des Vorliegens einer solchen Vertragsverletzung auf den Ablauf der Frist abzustellen, die in dem nach dieser Bestimmung versandten Mahnschreiben gesetzt wurde (Urteil Kommission/Spanien, EU:C:2012:781, Rn. 67).
- 28 Da die Kommission der Hellenischen Republik im vorliegenden Fall ein ergänzendes Mahnschreiben gemäß dem Verfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV geschickt hat, ist der in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannte maßgebende Zeitpunkt der Ablauf der Frist, die in dem ergänzenden Mahnschreiben gesetzt wurde, d. h. der 29. Dezember 2010. Es steht indessen fest, dass zu diesem Zeitpunkt nicht alle in Rede stehenden Deponien stillgelegt und saniert worden waren.
- 29 Was das Vorbringen der Hellenischen Republik zu den Schwierigkeiten betrifft, mit denen sie bei der Stilllegung und Sanierung aller in Rede stehenden illegalen Deponien konfrontiert gewesen sei, ist darauf hinzuweisen, dass sich ein Mitgliedstaat nach gefestigter Rechtsprechung nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen (vgl. Urteil Kommission/Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie in diesem Sinne Urteil Kommission/Spanien, C-278/01, EU:C:2003:635, Rn. 31). Angesichts dieser Rechtsprechung kann dieses Vorbringen keinen Erfolg haben.
- 30 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen hat, dass sie nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) ergeben.

Zu den finanziellen Sanktionen

Vorbemerkungen

- 31 Die Kommission schlägt dem Gerichtshof gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV und auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission („Anwendung von Artikel [260 AEUV]“) vom 13. Dezember 2005 (SEK[2005] 1658) in der durch die Mitteilung der Kommission („Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt“) vom 31. August 2012 (C[2012] 6106 final) aktualisierten Fassung (im Folgenden: Mitteilung der Kommission) vor, die in Rede stehende Nichtdurchführung nach Rn. 10 der Mitteilung der Kommission durch die Zahlung eines Pauschalbetrags und eines Zwangsgelds zu ahnden.
- 32 Die Hellenische Republik ist der Meinung, die Kommission hätte vor der Erhebung einer Klage auf der Grundlage von Art. 260 AEUV das Ende des wie geplant fortgeführten Programms zur Stilllegung und Sanierung der illegalen Deponien, das sie dieser mitgeteilt habe, abwarten müssen. Vor diesem Hintergrund fordert sie den Gerichtshof auf, die Klage insgesamt abzuweisen, da die Verhängung finanzieller Sanktionen unter den vorliegenden Umständen voreilig sei.

- 33 Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof, da er festgestellt hat, dass die Hellenische Republik seinem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) nicht nachgekommen ist, gemäß Art. 260 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV gegen diesen Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags und/oder eines Zwangsgelds verhängen kann.
- 34 Somit reicht die Feststellung in Rn. 30 des vorliegenden Urteils, wonach die Hellenische Republik zum maßgebenden Zeitpunkt, dem 29. Dezember 2010, also mehr als fünf Jahre nach der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592), nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus diesem Urteil ergeben, trotz des Bestehens eines – noch nicht vollständig durchgeführten – Programms zur Stilllegung und Sanierung der in Rede stehenden illegalen Deponien grundsätzlich aus, um im vorliegenden Fall die Verhängung finanzieller Sanktionen zu rechtfertigen.
- 35 Darüber hinaus ist angesichts der unterschiedlichen Art der beiden Sanktionen, deren Verhängung die Kommission beantragt, getrennt zu prüfen, ob eine Verurteilung des betreffenden Mitgliedstaats zur Zahlung eines Zwangsgelds und zur Zahlung eines Pauschalbetrags – und gegebenenfalls in welcher Höhe – angebracht ist.

Zum Zwangsgeld

Vorbringen der Parteien

- 36 Die Kommission macht geltend, dass die im Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) festgestellte Vertragsverletzung in einer Verletzung der Art. 4, 8 und 9 der Richtlinie 75/442 bestehe und dass die Hellenische Republik diese Vertragsverletzung somit insgesamt beenden müsse. Die Einhaltung der sich aus diesen Artikeln ergebenden Anforderungen setze erstens die Stilllegung der illegalen Deponien, zweitens ihre tatsächliche Sanierung – und nicht nur die Planung ihrer Sanierung – sowie drittens die Errichtung der zur Gewährleistung der dauerhaften Einhaltung dieser Richtlinie und zur Vermeidung neuer illegaler Deponien erforderlichen Einrichtungen voraus. Daher könne der Ansicht der Hellenischen Republik, dass das bloße Erlassen der zur Sanierung der illegalen Deponien erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen im vorliegenden Fall ausreichen müsse, um die Verhängung eines Zwangsgelds gegen sie zu verhindern, nicht gefolgt werden.
- 37 Die Kommission fordert den Gerichtshof auf, die Schwere und die Dauer der festgestellten Verletzung sowie die Notwendigkeit, die Abschreckungswirkung der Sanktion zu gewährleisten, zu berücksichtigen. Was die Schwere der festgestellten Verletzung angeht, schlägt die Kommission vor, die Bedeutung der verletzten Vorschriften und der schädigenden Folgen dieses Verstoßes für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu berücksichtigen. Die in Bezug auf die Verringerung der Zahl der illegalen Deponien erreichten Fortschritte stellten einen mildernden Umstand dar, die verbleibende Ungewissheit hinsichtlich der vollständigen Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) sei indessen ein erschwerender Umstand. Die Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 9 auf einer Skala von 1 bis 20 sei daher unter den Umständen des vorliegenden Falles angemessen. Die Kommission weist dazu unter Bezugnahme auf das Urteil Kommission/Belgien (C-2/90, EU:C:1992:310, Rn. 30) darauf hin, dass der Gerichtshof bereits entschieden habe, dass Abfälle Gegenstände besonderer Art seien und dass ihre Ansammlung, noch bevor sie die Gesundheit gefährdeten, angesichts der beschränkten Aufnahmekapazität der einzelnen Region oder des einzelnen Ortes eine Gefahr für die Umwelt darstelle.
- 38 In Bezug auf die Dauer des Verstoßes trägt die Kommission vor, dass die Entscheidung, das vorliegende Verfahren einzuleiten, am 21. Februar 2013, also 88 Monate nach der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) am 6. Oktober 2005 getroffen worden sei, was die Anwendung des höchsten Koeffizienten von 3 rechtfertige. Was den Koeffizienten für die Zahlungsfähigkeit, Faktor „n“ genannt, betreffe, werde dieser Faktor in der Mitteilung der Kommission für die Hellenische Republik mit 4,12 festgesetzt.

- 39 Nach der in dieser Mitteilung angeführten Formel entspreche der Tagessatz für das Zwangsgeld einem einheitlichen Grundbetrag von 640 Euro, multipliziert mit dem Schwerekoeffizienten, dem Dauerkoeffizienten und dem Faktor „n“. Somit schlägt die Kommission im vorliegenden Fall für das Zwangsgeld einen Tagessatz von 71 193,60 Euro ($640 \times 9 \times 3 \times 4,12$) vor.
- 40 Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass das Zwangsgeld dem Fortschritt bei der Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) entsprechend schrittweise zu verringern sei. Daher schlägt sie vor, den Tagessatz für das Zwangsgeld von 71 193,60 Euro durch die Zahl der unkontrollierten Abfallbeseitigungsplätze zu dividieren, die diesem Urteil zum Zeitpunkt der Entscheidung, die vorliegende Klage zu erheben, nicht entsprochen hätten, d. h. 365 (73 noch in Betrieb befindliche illegale Deponien und 292 nicht sanierte Deponien), was zu einem Betrag von 195,05 Euro pro Platz ($71\,193,60/365$) führe, und diesen Betrag jeweils von dem Tagessatz für das Zwangsgeld abzuziehen, sobald eine dieser illegalen Deponien mit dem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) in Einklang gebracht worden sei. Diese Verringerung könne jedoch nur stattfinden, wenn die Hellenische Republik der Kommission zum einen Nachweise übermittle, die, ohne Zweifel zu lassen, belegten, dass die betreffende illegale Deponie mit dem Urteil in Einklang gebracht worden sei, und ihr zum anderen den Ort bekannt gebe, an den die zu beseitigenden Abfälle künftig gebracht würden.
- 41 Um zu vermeiden, dass ein Mitgliedstaat illegale Deponien mit dem Unionsrecht in Einklang bringe und dabei gleichzeitig neue unkontrollierte Abfallbeseitigungsplätze schaffe, müsse die Kommission auf der Grundlage nicht der bloßen Stilllegung und Sanierung der Deponien, die von der Hellenischen Republik in die der Kommission mitgeteilte Liste aufgenommen worden seien, sondern der Zahl der im griechischen Hoheitsgebiet bestehenden illegalen Deponien, die bei in regelmäßigen Abständen durchgeführten Kontrollen ermittelt werde, feststellen können, dass Fortschritte erzielt worden seien.
- 42 Die Kommission schlägt vor, die Höhe des Zwangsgelds alle sechs Monate festzusetzen. Folglich werde der Gesamtbetrag des für die jeweils sechs vorhergehenden Monate geschuldeten Zwangsgelds berechnet, indem der ursprüngliche Tagessatz für das Zwangsgeld um den Betrag verringert werde, der den illegalen Deponien entspreche, deren Stilllegung und Sanierung während dieses Zeitraums festgestellt worden sei, und das Ergebnis mit der Zahl der Tage multipliziert werde, die dieser Zeitraum von sechs Monaten aufweise. Die Kommission möchte sich auch die Möglichkeit vorbehalten, diese Berechnung während des Verfahrens entsprechend den Zahlen zu aktualisieren, die von der Hellenischen Republik nach dem Zeitpunkt der Entscheidung, die vorliegende Klage einzureichen, übermittelt worden seien.
- 43 Die Hellenische Republik ist der Ansicht, dass der Antrag der Kommission auf Verhängung eines Zwangsgelds zum Zeitpunkt der Verkündung des zu erlassenden Urteils gegenstandslos sein werde, da das Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) vor diesem Zeitpunkt durchgeführt sein werde, und dass der Tagessatz von 71 193,60 Euro jedenfalls außer Verhältnis zur Schwere der gerügten Verletzung stehe. Angesichts des Zwecks des Zwangsgelds als „Druckmittel“ sei es auf jeden Fall hinfällig, da die zuständigen Behörden nachgewiesen hätten, dass sie geeignete Maßnahmen zur Sanierung der illegalen Deponien ergriffen hätten, auch wenn ihre tatsächliche Sanierung nicht abgeschlossen sei. Die Zahlung des vom Gerichtshof in seinem Urteil Kommission/Griechenland (C-387/97, EU:C:2000:356) auferlegten Zwangsgelds sei von der Kommission ab dem Zeitpunkt nicht mehr verlangt worden, zu dem die in jener Rechtssache fragliche illegale Deponie stillgelegt und als vorübergehende Lösung durch einen Komplex zur Abfallkomprimierung und -bündelung ersetzt worden sei.
- 44 Hilfsweise wendet sich die Hellenische Republik gegen den von der Kommission vorgeschlagenen Schwerekoeffizienten von 9. Nach Rn. 16.4 der Mitteilung der Kommission berücksichtige diese in Bezug auf die Folgen des in Rede stehenden Verstoßes u. a. mögliche „ernste oder nicht wiedergutzumachende Schäden im Bereich der Volksgesundheit oder der Umwelt“. Ein solcher Schaden an der Volksgesundheit sei im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen, während der mögliche

Schaden im Bereich der Umwelt durch die Sanierung der betreffenden Plätze beseitigt werde. Es sei unrichtig, anzunehmen, dass der gerügte Verstoß das Vorliegen eines strukturellen Problems auf nationaler Ebene impliziere, da jede Region in Griechenland von nun an mindestens eine legale Mülldeponie aufweise. Der Koeffizient von 9 sei jedenfalls unverhältnismäßig im Vergleich zu den Koeffizienten von 4 bzw. 6, die in den Urteilen Kommission/Spanien (EU:C:2003:635) bzw. Kommission/Griechenland (EU:C:2000:356) vom Gerichtshof auf Vorschlag der Kommission ebenfalls in Bezug auf Verstöße mit Folgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt und mit einer mit dem vorliegenden Fall vergleichbaren Schwere angewandt worden seien. Die Kommission müsse im vorliegenden Fall auch die bei der Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) bereits erzielten Fortschritte berücksichtigen, wie es der Gerichtshof in dem Urteil Kommission/Spanien (EU:C:2003:635, Rn. 49 und 50) getan habe.

- 45 Zur Dauer des Verstoßes trägt die Hellenische Republik vor, dass der von der Kommission vorgeschlagene Koeffizient von 3 u. a. im Vergleich zu dem im Urteil Kommission/Frankreich (EU:C:2005:444) für einen Verstoß, der elf Jahre andauert habe, angewandten Koeffizienten von ebenfalls 3 unverhältnismäßig sei. Sie fordert den Gerichtshof auf, gegebenenfalls einen weniger hohen Dauerkoeffizienten als den vorgeschlagenen zu wählen, wie er das in dem Urteil Kommission/Spanien (EU:C:2003:635) getan habe. Was den Faktor „n“ betreffe, der die Zahlungsfähigkeit wiedergebe, berücksichtige der in der Mitteilung der Kommission in der 2012 geänderten Fassung angeführte Faktor „n“ von 4,12 das Bruttoinlandsprodukt (BIP) dieses Mitgliedstaats im Jahr 2010, nämlich 222,1 Mrd. Euro, obwohl es seither gesunken sei und sich im Jahr 2012 nur auf 193,7 Mrd. Euro und im Jahr 2013 auf einen geschätzten Betrag von 182,8 Mrd. Euro belaufen habe. Die Hellenische Republik fordert den Gerichtshof auf, gegebenenfalls einen weniger hohen Faktor „n“ anzuwenden, um diesem Umstand und den wirtschaftlichen Problemen insgesamt, die diesen Mitgliedstaat wegen der Finanzkrise trafen, Rechnung zu tragen.
- 46 Für den Fall, dass ein Zwangsgeld verhängt werden sollte, ist die Hellenische Republik der Ansicht, dass der Vorschlag der Kommission, die Höhe des Zwangsgelds alle sechs Monate festzusetzen, angenommen werden sollte, damit sie der Kommission Nachweise über die kontinuierliche Fortschreitung des Programms zur Stilllegung und Sanierung der illegalen Deponien übermitteln könne und die Kommission auf diese Weise die verwirklichten Fortschritte berücksichtigen könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 47 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Verhängung eines Zwangsgelds grundsätzlich nur insoweit gerechtfertigt, als die Vertragsverletzung, die sich aus der Nichtdurchführung eines früheren Urteils ergibt, bis zur Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof andauert (Urteil Kommission/Belgien, C-533/11, EU:C:2013:659, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 48 Im vorliegenden Fall geht aus den von der Hellenischen Republik und der Kommission am 13. und 15. Mai 2014 übermittelten Angaben hervor, dass von insgesamt 293 illegalen Deponien 70 noch in Betrieb und 223 zwar stillgelegt, aber noch nicht saniert waren. Daher ist festzustellen, dass zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof die zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) notwendigen Maßnahmen noch nicht vollständig erlassen oder durchgeführt worden waren.
- 49 In diesem Zusammenhang kann das Vorbringen der Hellenischen Republik, die zuständigen Behörden hätten geeignete Maßnahmen zur Sanierung der illegalen Deponien ergriffen, auch wenn die tatsächliche Sanierung dieser Deponien nicht abgeschlossen sei, nicht durchgreifen. Auch wenn man davon ausgeht, dass die zuständigen Behörden auf Verwaltungsebene alle zur Beseitigung des festgestellten Verstoßes erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben, reicht dieser Umstand nämlich nicht aus, um im vorliegenden Fall die Verhängung eines Zwangsgelds zu vermeiden, da einige der in Rede stehenden illegalen Deponien weiterhin betrieben werden und/oder nicht saniert wurden.

- 50 Unter diesen Umständen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Verurteilung der Hellenischen Republik zur Zahlung eines Zwangsgelds ein angemessenes finanzielles Mittel ist, um die vollständige Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Irland, C-374/11, EU:C:2012:827, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Hingegen kann unter Berücksichtigung der Fortschritte im Hinblick auf eine vollständige Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) und der Stellungnahmen der Hellenischen Republik vor dem Gerichtshof nicht ausgeschlossen werden, dass am Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils das Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) in vollem Umfang durchgeführt sein wird. Somit darf das Zwangsgeld nur für den Fall verhängt werden, dass die Vertragsverletzung zum Zeitpunkt der Verkündung noch andauert.
- 52 Was die Höhe und die Form dieses Zwangsgelds angeht, hat der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung bei der Ausübung seines Ermessens das Zwangsgeld so festzusetzen, dass es den Umständen angepasst ist und in einem angemessenen Verhältnis zur festgestellten Vertragsverletzung und zur Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats steht (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Luxemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Vorschläge der Kommission in Bezug auf das Zwangsgeld können den Gerichtshof nicht binden und stellen lediglich einen nützlichen Bezugspunkt dar. Auch Leitlinien, wie sie in den Mitteilungen der Kommission enthalten sind, binden den Gerichtshof nicht, tragen jedoch dazu bei, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Vorgehens der Kommission zu gewährleisten, wenn sie dem Gerichtshof Vorschläge unterbreitet (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Spanien, EU:C:2012:781, Rn. 116 und die dort angeführte Rechtsprechung). Im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 260 Abs. 2 AEUV betreffend eine Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat, die weiterhin besteht, obwohl dieselbe Verletzung in einem ersten Urteil, das gemäß Art. 226 EG oder Art. 258 AEUV ergangen ist, bereits festgestellt wurde, muss es dem Gerichtshof nämlich freistehen, das verhängte Zwangsgeld in der Höhe und in der Form festzusetzen, die er für angemessen hält, um diesen Mitgliedstaat dazu zu bringen, die Nichtdurchführung seiner Verpflichtungen aus dem früheren Urteil des Gerichtshofs zu beenden.
- 53 Bei der Festsetzung der Höhe des Zwangsgelds sind zur Gewährleistung des Charakters des Zwangsgelds als Druckmittel im Hinblick auf eine einheitliche und wirksame Anwendung des Unionsrechts grundsätzlich die Schwere des Verstoßes, seine Dauer und die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats als Grundkriterien heranzuziehen. Bei der Anwendung dieser Kriterien ist insbesondere zu berücksichtigen, welche Folgen die Nichtdurchführung für die privaten und die öffentlichen Interessen hat und wie dringend es ist, den betreffenden Mitgliedstaat zu veranlassen, seinen Verpflichtungen nachzukommen (vgl. Urteil Kommission/Luxemburg, EU:C:2013:773, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 54 Was erstens die Schwere des Verstoßes betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass – wie der Gerichtshof bereits entschieden hat – die Verpflichtung, Abfälle ohne eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne eine Schädigung der Umwelt zu beseitigen, zu den Zielen der Politik der Union im Umweltbereich gehört, wie aus Art. 191 AEUV hervorgeht. Die Nichtbeachtung der Verpflichtung aus Art. 4 der Richtlinie 75/442 kann aufgrund der Natur dieser Verpflichtung als solcher unmittelbar zu einer Gefährdung der menschlichen Gesundheit und einer Schädigung der Umwelt führen und ist als besonders schwerwiegend anzusehen (Urteil Kommission/Griechenland, EU:C:2000:356, Rn. 94).
- 55 Es ist festzustellen, dass im vorliegenden Fall die Zahl der illegalen Deponien, die zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof Gegenstand der Vertragsverletzung waren, nämlich 293, wovon 70 noch nicht stillgelegt waren, beträchtlich ist. Diese Zahl ist jedoch deutlich weniger hoch als die Zahl der illegalen Deponien, die bei der Einleitung des ersten

Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof nach den von der Hellenischen Republik selbst im Februar 2004 vorgelegten Zahlen in Betrieb waren, nämlich 1 125 illegale Deponien (Urteil Kommission/Griechenland, EU:C:2005:592, Rn. 8).

- 56 In der vorliegenden Rechtssache ist indessen das Ausmaß des Schadens, der zum Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils aufgrund der gerügten Vertragsverletzung weiterhin der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zugefügt wird, in hohem Maß von der Zahl der einzelnen von dieser Vertragsverletzung betroffenen Plätze und insbesondere von der Zahl der weiterhin betriebenen illegalen Deponien abhängig. Daher ist dieser Schaden weniger erheblich als derjenige, der der menschlichen Gesundheit und der Umwelt durch die ursprüngliche, im Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) festgestellte Verletzung zugefügt wurde.
- 57 Was zweitens die Dauer des Verstoßes angeht, ist darauf hinzuweisen, dass diese unter Berücksichtigung des Zeitpunkts zu bemessen ist, zu dem der Gerichtshof den Sachverhalt prüft, und nicht etwa des Zeitpunkts, zu dem die Kommission ihn damit befasst (Urteil Kommission/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung). Im vorliegenden Fall ist die Dauer des Verstoßes, mehr als neun Jahre ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592), beträchtlich.
- 58 Drittens ist in Bezug auf die Zahlungsfähigkeit des in Rede stehenden Mitgliedstaats das Vorbringen der Hellenischen Republik zu berücksichtigen, dass ihr BIP seit 2010 geringer geworden sei. Der Gerichtshof hat nämlich bereits entschieden, dass die aktuelle Entwicklung des BIP eines Mitgliedstaats zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof zu berücksichtigen ist (Urteil Kommission/Irland, C-279/11, EU:C:2012:834, Rn. 78).
- 59 Die Kommission hat dem Gerichtshof außerdem vorgeschlagen, das Zwangsgeld entsprechend den erfolgten Fortschritten bei der Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) schrittweise zu reduzieren.
- 60 Dazu ist festzustellen, dass, auch wenn zur Gewährleistung der vollständigen Durchführung des Urteils des Gerichtshofs das Zwangsgeld in vollen Umfang gefordert werden muss, bis der Mitgliedstaat alle Maßnahmen getroffen hat, die zur Beendigung der festgestellten Verletzung erforderlich sind, in einigen speziellen Fällen doch eine Sanktion in Betracht gezogen werden kann, die etwaige Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen berücksichtigt (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Spanien, EU:C:2003:635, Rn. 43 bis 51, Kommission/Italien, EU:C:2011:740, Rn. 47 bis 55, und Kommission/Belgien, EU:C:2013:659, Rn. 73 und 74).
- 61 Unter den Umständen des vorliegenden Falles und insbesondere angesichts der von der Hellenischen Republik und der Kommission am 13. und 15. Mai 2014 übermittelten Informationen ist der Gerichtshof der Ansicht, dass ein abnehmendes Zwangsgeld festzusetzen ist. Daher ist es notwendig, die Berechnungsmethode für dieses Zwangsgeld sowie seine Periodizität zu bestimmen.
- 62 Was diese letzte Frage betrifft, ist das abnehmende Zwangsgeld entsprechend dem Vorschlag der Kommission für jeweils ein halbes Jahr festzusetzen, um der Kommission die Beurteilung des Fortschritts bei den Maßnahmen zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) unter Berücksichtigung der am Ende des fraglichen Zeitraums bestehenden Lage zu ermöglichen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Italien, EU:C:2011:740, Rn. 54).
- 63 Im Übrigen ist festzustellen, dass der Schaden, der der menschlichen Gesundheit und der Umwelt weiterhin zugefügt wird, bei den 70 Deponien, die weiterhin betrieben werden, grundsätzlich erheblicher ist als bei den 223 anderen Deponien, die nicht mehr in Betrieb sind, aber noch saniert werden müssen. Daher ist es wichtig, den in Rede stehenden Mitgliedstaat zu veranlassen, nicht nur so bald wie möglich die Sanierung aller in Rede stehenden Deponien durchzuführen, sondern auch die Deponien, die noch betrieben werden, vor ihrer späteren Sanierung möglichst schnell stillzulegen.

- 64 Zu diesem Zweck ist bei der Berechnung des Zwangsgelds davon auszugehen, dass jede Deponie, die noch in Betrieb ist, in Wirklichkeit zwei verschiedene Verstöße umfasst. Daher ist der Gesamtverstoß nicht in 293 verschiedene Verstöße zu unterteilen, also einen Verstoß pro Deponie, sondern in 363 Verstöße, nämlich einen Verstoß für jede der 223 Deponien, die noch saniert werden müssen, und zwei Verstöße für die 70 Deponien, die noch nicht stillgelegt wurden und in der Folge auch noch saniert werden müssen.
- 65 Angesichts dieser Umstände und der Notwendigkeit, den in Rede stehenden Mitgliedstaat dazu zu veranlassen, die gerügte Vertragsverletzung zu beenden, hält es der Gerichtshof in Ausübung seines Ermessens für angebracht, ein Zwangsgeld in Höhe von 14 520 000 Euro für ein halbes Jahr auf der Grundlage der im vorliegenden Urteil festgehaltenen 363 Verstöße festzusetzen, wobei von dieser Summe für jeden am Ende des jeweiligen Zeitraums von sechs Monaten beendeten Verstoß 40 000 Euro abzuziehen sind.
- 66 Es obliegt der Hellenischen Republik, vor dem Ablauf jedes Zeitraums von sechs Monaten ab der Verkündung des vorliegenden Urteils nachzuweisen, dass spezifische, von der Vertragsverletzung betroffene Deponien nicht mehr in Betrieb sind und/oder saniert wurden, um eine solche Verringerung des Zwangsgelds zu erhalten. Um das von der Kommission zur Sprache gebrachte Risiko, dass der in Rede stehende Mitgliedstaat illegale Deponien stilllegt und gleichzeitig neue unkontrollierte Abfallbeseitigungsplätze schafft, ist davon auszugehen, dass eine illegale Deponie, die zuvor in Betrieb war, nur dann stillgelegt wurde, wenn die Hellenische Republik nicht nur diese Stilllegung als solche, sondern auch den Umstand nachweist, dass die Abfälle, die zuvor dort abgelagert wurden, nunmehr legal auf einer besonders identifizierten Abfalldeponie abgelagert werden.
- 67 Nach alledem ist die Hellenische Republik zu verurteilen, ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils – wenn die in Rn. 30 dieses Urteils festgestellte Vertragsverletzung an diesem Tag noch andauert – und bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) an die Europäische Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ ein halbjährliches Zwangsgeld zu zahlen, das für das erste Halbjahr nach der Verkündung des vorliegenden Urteils am Ende dieses Halbjahrs von einem ursprünglichen Betrag von 14 520 000 Euro ausgehend berechnet wird, von dem für jeden von der festgestellten Vertragsverletzung betroffenen unkontrollierten Abfallbeseitigungsplatz, der seit dem 13. Mai 2014 entweder stillgelegt oder saniert wurde, 40 000 Euro sowie für jeden dieser Plätze, der seit diesem Zeitpunkt sowohl stillgelegt als auch saniert wurde, 80 000 Euro abgezogen werden. Für alle folgenden Halbjahre wird das für jedes Halbjahr geschuldete Zwangsgeld am Ende des Halbjahrs von dem für das vorhergehende Halbjahr festgesetzten Betrag ausgehend berechnet, wobei die gleichen Abzüge entsprechend den Stilllegungen und Sanierungen vorgenommen werden, die im Laufe des fraglichen Halbjahrs bei den von der festgestellten Vertragsverletzung betroffenen Plätzen erfolgt sind.

Zum Pauschalbetrag

Vorbringen der Parteien

- 68 Entsprechend der Mitteilung der Kommission schlägt dieses Organ dem Gerichtshof vor, einen festen Pauschalbetrag unter Berücksichtigung des Zeitraums zwischen dem Tag der Verkündung des Urteils nach Art. 258 AEUV und dem Tag der Durchführung dieses Urteils durch den betreffenden Mitgliedstaat oder dem Tag der Verkündung des Urteils nach Art. 260 AEUV vorzusehen. Für die Berechnung dieses Pauschalbetrags verwende die Kommission die gleichen Kriterien wie für die Berechnung des Zwangsgelds, nämlich die Schwere des Verstoßes, seine Dauer, die berücksichtigt werde, indem ein Tagessatz für den Pauschalbetrag mit der Zahl der Tage der Nichtdurchführung des Urteils multipliziert werde, und die Notwendigkeit, die Abschreckungswirkung der Sanktion zu gewährleisten. Entsprechend der Mitteilung der Kommission werde vorgeschlagen, den Grundbetrag mit 210 Euro festzusetzen. Unter Berücksichtigung des Schwerekoeffizienten von 9 und des Faktors

„n“ von 4,12 belaufe sich der Tagessatz für den Pauschalbetrag demnach auf 7 786,80 Euro (210 x 9 x 4,12). Da das Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) am 6. Oktober 2005 verkündet worden sei und die Kommission am 21. Februar 2013 entschieden habe, die vorliegende Klage nach Art. 260 AEUV zu erheben, seien zwischen der Verkündung dieses Urteils und dieser Entscheidung 2 696 Tage verstrichen.

- 69 Am 21. Februar 2013 habe der Gesamtpauschalbetrag (7 786,80 Euro x 2 696 Tage), der sich somit auf 20 993 212,80 Euro belaufen habe, den für die Hellenische Republik mit 2 181 000 Euro festgesetzten Mindestpauschalbetrag überschritten. Unter diesen Umständen sei der Tagessatz für den Pauschalbetrag mit 7 786,80 Euro pro Tag festzusetzen, beginnend mit dem 6. Oktober 2005 bis zur Verkündung des Urteils, mit dem das vorliegende Verfahren abgeschlossen werde, oder bis zu dem Tag, an dem das Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) vollständig durchgeführt sei, sollte das früher der Fall sein. Weiter könne die Gefahr des Fortbestehens der Vertragsverletzung entgegen dem Vorbringen der Hellenischen Republik nicht ausgeschlossen werden, insbesondere angesichts des Umstands, dass dieser Mitgliedstaat den fraglichen Bestimmungen schon vor mehreren Jahrzehnten und erst recht seit dem Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) hätte nachkommen müssen.
- 70 Die Hellenische Republik trägt vor, in Anbetracht des Abschreckungszwecks der Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags und angesichts des Umstands, dass sie im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zeige, dass sie bereits alle für die vollständige Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) erforderlichen Handlungen vorgenommen habe und systematisch und ernsthaft mit den Diensten der Kommission zusammenarbeite, sei es nicht angebracht, ihr die Zahlung eines Pauschalbetrags aufzuerlegen. Im vorliegenden Fall gebe es nämlich keine Wiederholungsgefahr, da es für 95 % des Gebiets dieses Mitgliedstaats von nun an legale Einrichtungen zur Beseitigung von Haushaltsabfällen gebe. Sollte sich der Gerichtshof dafür entscheiden, ihr einen solchen Betrag aufzuerlegen, schlägt die Hellenische Republik ihm jedenfalls vor, den für sie in der Mitteilung der Kommission vorgesehenen Mindestbetrag, nämlich 2 181 000 Euro, zu verhängen.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 71 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Ausübung seines Ermessens auf dem betreffenden Gebiet kumulativ ein Zwangsgeld und einen Pauschalbetrag verhängen darf (Urteil Kommission/Griechenland, C-369/07, EU:C:2009:428, Rn. 143).
- 72 Der Grundsatz der Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags beruht im Wesentlichen auf der Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen, insbesondere wenn die Vertragsverletzung seit dem Urteil, mit dem sie ursprünglich festgestellt wurde, lange Zeit fortbestanden hat (vgl. Urteil Kommission/Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 73 Diese Verurteilung muss in jedem Einzelfall von der Gesamtheit der maßgebenden Aspekte abhängig gemacht werden, die sich sowohl auf die Merkmale der festgestellten Vertragsverletzung als auch auf die Haltung beziehen, die der Mitgliedstaat eingenommen hat, der von dem auf der Grundlage von Art. 260 AEUV eingeleiteten Verfahren betroffen ist. Insoweit gewährt diese Bestimmung dem Gerichtshof ein weites Ermessen bei der Entscheidung darüber, ob es einen Grund für die Verhängung einer derartigen Sanktion gibt (Urteil Kommission/Spanien, EU:C:2012:781, Rn. 141).
- 74 Im vorliegenden Rechtsstreit deuten alle rechtlichen und tatsächlichen Aspekte, die zu der im Urteil Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592), verkündet im Oktober 2005, festgestellten Vertragsverletzung geführt haben, u. a. die sehr hohe Zahl der von der Vertragsverletzung betroffenen illegalen Deponien, nämlich 1 125, von denen im Mai 2014 293 noch nicht stillgelegt und/oder saniert

waren, darauf hin, dass die wirksame Vorbeugung gegen eine zukünftige Wiederholung entsprechender Verstöße gegen das Unionsrecht den Erlass einer abschreckenden Maßnahme, wie etwa die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags, erfordert.

- 75 Unter diesen Umständen ist es Sache des Gerichtshofs, in Ausübung seines Ermessens den Pauschalbetrag so festzusetzen, dass er zum einen den Umständen angepasst ist und zum anderen in angemessenem Verhältnis zu dem festgestellten Verstoß steht (Urteil Kommission/Griechenland, EU:C:2009:428, Rn. 146).
- 76 Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen u. a. Aspekte wie die Schwere des festgestellten Verstoßes und der Zeitraum, in dem er seit dem Urteil, mit dem er festgestellt wurde, fortbestanden hat (Urteil Kommission/Italien, EU:C:2011:740, Rn. 94).
- 77 Die zu berücksichtigenden Umstände ergeben sich insbesondere aus den in den Rn. 54, 57 und 58 des vorliegenden Urteils dargelegten Erwägungen zur Schwere und zur Dauer des Verstoßes sowie zur Zahlungsfähigkeit des in Rede stehenden Mitgliedstaats.
- 78 Hinsichtlich der Schwere des Verstoßes ist indessen festzustellen, dass die Zahl der illegalen Deponien, die Gegenstand des gerügten Verstoßes im Zeitraum zwischen der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland (EU:C:2005:592) im Oktober 2005 und der Verkündung des vorliegenden Urteils sind, im Durchschnitt deutlich höher war als diejenige, die in Rn. 55 des vorliegenden Urteils zur Berechnung des Zwangsgelds herangezogen worden ist, nämlich 293 Deponien, von denen 70 noch nicht stillgelegt worden waren. Die Zahl der illegalen Deponien hat nämlich während dieses Zeitraums von 1 125, der Zahl, die vom Gerichtshof im Oktober 2005 festgehalten wurde, nach den von den Parteien dem Gerichtshof im Mai 2014 übermittelten Zahlen auf 293 Deponien, von denen 70 noch in Betrieb waren, abgenommen. Entsprechend den Feststellungen in Rn. 56 des vorliegenden Urteils in Bezug auf den Umstand, dass der Schaden, der der menschlichen Gesundheit und der Umwelt aufgrund der im vorliegenden Fall festgestellten Vertragsverletzung zugefügt wird, in hohem Maß von der Zahl der einzelnen von dieser Verletzung betroffenen Plätze abhängig ist, ist daher der Verstoß für die Zwecke der Berechnung des Pauschalbetrags als schwerer anzusehen als für die Zwecke der Festsetzung des Zwangsgelds.
- 79 Nach alledem ist bei angemessener Würdigung der Umstände des Einzelfalls der von der Hellenischen Republik zu entrichtende Pauschalbetrag auf 10 Mio. Euro festzusetzen.
- 80 Die Hellenische Republik ist daher zu verurteilen, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ einen Pauschalbetrag von 10 Mio. Euro zu zahlen.

Kosten

- 81 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Hellenischen Republik beantragt hat und die Vertragsverletzung festgestellt worden ist, sind der Hellenischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Hellenische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen, dass sie nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem Urteil Kommission/Griechenland (C-502/03, EU:C:2005:592) ergeben.**

2. Die Hellenische Republik wird verurteilt, ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils – wenn die in Tenor 1 dieses Urteils festgestellte Vertragsverletzung an diesem Tag noch andauert – und bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland (C-502/03, EU:C:2005:592) an die Europäische Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ ein halbjährliches Zwangsgeld zu zahlen, das für das erste Halbjahr nach der Verkündung des vorliegenden Urteils am Ende dieses Halbjahrs von einem ursprünglichen Betrag von 14 520 000 Euro ausgehend berechnet wird, von dem für jeden von der festgestellten Vertragsverletzung betroffenen unkontrollierten Abfallbeseitigungsplatz, der seit dem 13. Mai 2014 entweder stillgelegt oder saniert wurde, 40 000 Euro sowie für jeden dieser Plätze, der seit diesem Zeitpunkt sowohl stillgelegt als auch saniert wurde, 80 000 Euro abgezogen werden. Für alle folgenden Halbjahre wird das für jedes Halbjahr geschuldete Zwangsgeld am Ende des Halbjahrs von dem für das vorhergehende Halbjahr festgesetzten Betrag ausgehend berechnet, wobei die gleichen Abzüge entsprechend den Stilllegungen und Sanierungen vorgenommen werden, die im Laufe des fraglichen Halbjahrs bei den von der festgestellten Vertragsverletzung betroffenen Plätzen erfolgt sind.
3. Die Hellenische Republik wird verurteilt, an die Europäische Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ einen Pauschalbetrag von 10 Mio. Euro zu zahlen.
4. Die Hellenische Republik trägt die Kosten.

Unterschriften