

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 28 september 1999 *

I — Inleiding

1. Deze zaak is de eerste waarin het Hof zich zal moeten uitspreken over artikel 171 EG-Verdrag (thans artikel 228 EG). Dit artikel biedt de mogelijkheid een financiële sanctie op te leggen aan de lidstaat die geen uitvoering heeft gegeven aan een arrest waarin het Hof heeft beslist op een beroep wegens verdragsschending ex artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG).

De beknoptheid van de tekst van de bepaling alsook de complexiteit van de materie doen een groot aantal juridische problemen rijzen, zoals — om maar de belangrijkste te noemen — de aard van de sancties, de eventuele terugwerkende kracht en de grenzen daarvan, en de respectieve bevoegdheden van het Hof en van de Commissie om het type sanctie en het bedrag van de sanctie vast te stellen. De problemen zullen echter met de uitspraak van het arrest niet zijn verdwenen. Er is namelijk tot op heden nog geen antwoord gevonden op fundamentele vragen, zoals: op welk moment houdt de niet-nakoming (geheel of gedeeltelijk) op; welke procedure moet worden gevolgd om de beëindiging van de niet-nakoming vast te stellen, en wat zijn de consequenties indien de aange-

klaagde staat geen gevolg geeft aan de sanctie die hem is opgelegd?

Bovendien blijkt in casu uit het dossier nog een extra moeilijkheid. De Helleense Republiek wordt namelijk niet louter het — gebruikelijke — verwijt gemaakt, dat zij heeft nagelaten een gemeenschapsrichtlijn om te zetten in nationaal recht; zij wordt ervan beschuldigd, dat zij niet de noodzakelijke feitelijke maatregelen heeft genomen om aan de Europese regeling te voldoen. Concreet gaat het erom, of in het gebied van Chania op Kreta de afvalstoffen worden verwijderd overeenkomstig 's Raads richtlijnen 75/442/EEG betreffende afvalstoffen¹ en 78/319/EEG betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen.²

De genoemde moeilijkheden vormen het uitgangspunt voor mijn analyse, waarbij ik mij bewust ben van het belang voor de praktijk van precisering van de — tot dusver behoorlijk vage — contouren van dit nieuwe procedurele instrument van het gemeenschapsrecht.

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — Richtlijn van 15 juli 1975 (PB L 194, blz. 39).

2 — Richtlijn van 20 maart 1978 (PB L 84, blz. 43).

II — Rechtskader

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken,

A — *De richtlijnen 75/442 en 78/319*

— zonder schade te berokkenen aan natuur en landschap.”

2. De richtlijnen 75/442 en 78/319 beogen de dispariteiten tussen de in de verschillende lidstaten geldende bepalingen op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen op te heffen, alsmede bij te dragen tot de bescherming van het milieu en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan. Ingevolge artikel 145 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek moest deze staat vóór 1 januari 1981 aan de twee richtlijnen voldoen.

4. Artikel 5 van richtlijn 75/442 bepaalt, dat de lidstaten „zorgen voor het in het leven roepen of aanwijzen van de bevoegde instantie(s) die voor een bepaald gebied belast is (zijn) met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen”.

Artikel 6 van richtlijn 75/442 luidt:

3. Artikel 4 van richtlijn 75/442 bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, met name:

„De in artikel 5 bedoelde bevoegde instantie(s) dient (dienen) zo spoedig mogelijk een plan of plannen op te stellen betreffende met name:

— zonder risico voor het water, de lucht of de bodem, alsmede voor fauna en flora,

— soort en hoeveelheid van te verwijderen afvalstoffen,

— de algemene technische eisen,

- de plaatsen die geschikt zijn voor de verwijdering,
- alle bijzondere regelingen voor bijzondere afvalstoffen.

Dit plan of deze plannen kan/kunnen bijvoorbeeld omvatten:

- de natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn om afvalstoffen te verwijderen,
 - de raming van de kosten der werkzaamheden die in verband met de verwijdering moeten worden verricht,
 - passende maatregelen om de rationalisatie van de inzameling, het sorteren en de behandeling van afvalstoffen te bevorderen.”
- zonder risico voor het water, de lucht of de bodem, noch voor flora en fauna;
 - zonder geluid- of stankhinder te veroorzaken;
 - zonder schade te berokkenen aan natuur en landschap.

6. Richtlijn 78/319 bevat vergelijkbare bepalingen voor toxische en gevaarlijke afvalstoffen. Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen, opdat de toxische en gevaarlijke afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, met name:

2. De lidstaten nemen in het bijzonder de nodige maatregelen om het ongecontroleerd achterlaten, lozen, storten of vervoeren van toxische en gevaarlijke afvalstoffen, alsmede het overdragen daarvan aan andere installaties, inrichtingen of ondernemingen dan die bedoeld in artikel 9, lid 1, te verbieden.”

5. Ingevolge artikel 14 van richtlijn 75/442 dienen de lidstaten de Commissie in kennis te stellen van de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht die zij invoeren op het door de richtlijn bestreken gebied.

7. Volgens artikel 9, lid 1, van richtlijn 78/319 moeten de installaties, inrichtingen of ondernemingen die toxische en gevaarlijke afvalstoffen opslaan, behandelen en/of storten, van de bevoegde instanties een vergunning verkrijgen.

De bevoegde instanties van de lidstaten kunnen andere bijzondere aspecten opnemen, met name een raming van de kosten van de verwijderingswerkzaamheden.

8. Artikel 12 van richtlijn 78/319 luidt:

2. De bevoegde instanties publiceren de in lid 1 genoemde programma's. De lidstaten delen deze programma's mede aan de Commissie.

„1. De bevoegde instanties stellen programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen op en passen die op gezette tijden aan. Deze programma's hebben met name betrekking op:

3. De Commissie organiseert regelmatig met de lidstaten een onderlinge vergelijking van deze programma's, teneinde zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging van deze richtlijn voldoende geharmoniseerd verloopt.”

— soort en hoeveelheid van de te verwijderen afvalstoffen;

9. Ingevolge artikel 21, lid 2, van richtlijn 78/319 dienen de lidstaten de Commissie in kennis te stellen van de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht die zij invoeren op het door de richtlijn bestreken gebied.

— verwijderingsmethoden;

— gespecialiseerde behandelingscentra, wanneer nodig;

10. Volgens artikel 1, sub a, van beide richtlijnen wordt onder „afvalstoffen” verstaan „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen”. Onder „toxische en gevaarlijke afvalstoffen” wordt volgens artikel 1, sub b, van richtlijn 78/319 verstaan „alle afvalstoffen die de in de bijlage bij deze richtlijn genoemde stoffen of materialen bevatten of hiermee zijn besmet, van zodanige aard of in zodanige hoeveelheden of

— adequate stortplaatsen.

concentraties dat zij een gevaar voor de gezondheid of het milieu vormen”.

B — *Artikel 171 van het Verdrag*

11. Bij artikel G.51 van het op 1 november 1993 in werking getreden Verdrag betreffende de Europese Unie werd het toenmalige artikel 171 EEG-Verdrag uitgebreid met een tweede lid. De nieuwe bepaling, die met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 artikel 228 EG werd, luidt als volgt:

„1. Indien het Hof van Justitie vaststelt dat een lidstaat een der krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze staat gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie.

2. Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken lidstaat deze maatregelen niet heeft genomen, brengt zij, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, een met redenen omkleed advies uit waarin de punten worden gepreciseerd waarop de betrokken lidstaat het arrest van het Hof van Justitie niet is nagekomen.

Indien de betrokken lidstaat de maatregelen ter uitvoering van het arrest van het Hof

niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn heeft genomen, kan de Commissie de zaak voor het Hof van Justitie brengen. Zij vermeldt het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

Indien het Hof van Justitie vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen.

Deze procedure geldt onverminderd het bepaalde in artikel 170.”

C — *De mededelingen van de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van artikel 171 van het Verdrag en inzake de berekeningswijze van de dwangsom van artikel 171 van het Verdrag*

12. Ofschoon deze mededelingen geen normatieve teksten in eigenlijke zin zijn, binden zij toch de instelling waarvan zij afkomstig zijn, althans in zoverre dat enkel ervan kan worden afgeweken indien dit naar behoren wordt gemotiveerd, omdat anders het beginsel van gelijke behandeling wordt geschonden.

13. De mededeling van de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van artikel 171

van het Verdrag van 21 augustus 1996 (hierna: „eerste mededeling”)³ bepaalt onder meer:

„(...)

4. Artikel 171 biedt de mogelijkheid om tussen twee soorten geldelijke sancties te kiezen, *de forfaitaire som en de dwangsom*. Aangezien het fundamentele doel van de gehele inbreukprocedure erin bestaat *om zo snel mogelijk te bereiken dat het arrest wordt nagekomen*, is volgens de Commissie *de dwangsom* daartoe het meest geschikte middel.

Dit wil echter niet zeggen dat zij de mogelijkheid om de oplegging van een *forfaitaire som* te verzoeken, volledig uitsluit.

5. Bij het bepalen van *het bedrag van de sanctie* moet hetzelfde doel voor ogen staan, namelijk de effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht te waarborgen. De Commissie is van mening dat

het bedrag moet worden berekend aan de hand van drie fundamentele criteria:

— *de ernst van de inbreuk;*

— *de duur van de inbreuk;*

— *de noodzaak om voor de afschrikkende werking van de sanctie zelf zorg te dragen teneinde herhaling van de inbreuk te vermijden.*

6. Wat de *ernst* betreft: een inbreuk die in niet-nakoming van een arrest bestaat, is zonder twijfel altijd ernstig. Voor het specifieke doel van de vaststelling van het bedrag van de geldelijke sanctie zal de Commissie echter ook rekening houden met twee parameters die nauw verband houden met de basisinbreuk die tot het niet nagekomen arrest aanleiding heeft gegeven, namelijk *het belang van de communautaire voorschriften waarop de inbreuk is gepleegd en de gevolgen van deze inbreuk voor algemene en bijzondere belangen*.

(...)

3 — PB C 242, blz. 6.

8. Wat de doeltreffendheid van de sanctie betreft, moeten de *bedragen* zodanig worden vastgesteld dat daarvan een *afschrikkende werking* uitgaat. Het opleggen van zuiver symbolische sancties zou aan dit extra instrument van de inbreukprocedure elk nuttig effect ontnemen en afbreuk doen aan het uiteindelijk doel van deze procedure, namelijk het waarborgen van volledige toepassing van het gemeenschapsrecht.

De geldstraffen die de Commissie aan het Hof van Justitie voorstelt, moeten door de lidstaten kunnen worden voorzien en berekend volgens een methode die zowel het evenredigheidsbeginsel als het beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten eerbiedigt. Het is tevens belangrijk over een duidelijke en eenvormige methode te beschikken, daar de Commissie voor het Hof zal moeten motiveren hoe zij het voorgestelde bedrag heeft bepaald.

Het besluit om oplegging van een sanctie te verzoeken, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals uiteengezet in punt 3. Zodra echter werd geoordeeld dat een sanctie zich opdringt, moet in verband met de afschrikkende werking daarvan met name het bedrag ervan worden opgevoerd indien er *gevaar voor herhaling* van de inbreuk bestaat (of herhaling is vastgesteld), zulks teneinde de economische voordelen weg te nemen die de lidstaat in de gegeven inbreuksituatie eventueel heeft genoten.”

(...)

De door een lidstaat te betalen dwangsom is de per dag verzuim berekende som waarmee de niet-uitvoering van een arrest van het Hof wordt beboet, met dien verstande dat deze dwangsom loopt vanaf de dag waarop het tweede arrest van het Hof de betrokken lidstaat ter kennis is gebracht totdat deze een einde aan de inbreuk maakt.

14. De mededeling „Berekeningswijze van de dwangsom van artikel 171 van het EG-Verdrag” van 28 februari 1997 (hierna: „tweede mededeling”)⁴ bepaalt in het bijzonder:

(...)

Het bedrag van de dagelijkse dwangsom wordt als volgt berekend:

„(...)

- een gelijk forfaitair basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst en een coëfficiënt voor de duur;

⁴ — PB C 63, blz. 2.

- de uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met een vaste factor per land (factor n), die zowel met de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat als met het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt rekening houdt. (...)

Strikt juridisch gezien is de aard van de inbreuk steeds gelijk: het gaat om de niet-uitvoering van een arrest van het Hof dat een niet-nakoming vaststelt en om een schending van artikel 171, lid 1, van het Verdrag.

(...)

- Het gelijke forfaitaire basisbedrag is het vaste basisbedrag waarop de vermenigvuldigingscoëfficiënten worden toegepast. (...) Het is zodanig vastgesteld dat: (...)

- de Commissie bij de toepassing van de vermenigvuldigingscoëfficiënten een ruime beoordelingsbevoegdheid behoudt;

Naar gelang van de ernst van de inbreuk wordt het forfaitaire basisbedrag vermenigvuldigd met een coëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 20.

- het bedrag redelijkerwijs door alle lidstaten kan worden opgebracht; (...)

- het bedrag hoog genoeg is om voldoende druk op ongeacht welke betrokken lidstaat te handhaven.

Ter berekening van de dwangsom wordt de duur van de inbreuk vanaf het eerste arrest van het Hof in aanmerking genomen. (...)

- Het forfaitaire basisbedrag wordt vastgesteld op 500 ecu per dag. (...)

Naar gelang van de duur van de inbreuk wordt het forfaitaire basisbedrag vermenigvuldigd met een vermenigvuldigingscoëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 3.

(...)

Het bedrag van de dwangsom moet zowel evenredig zijn als een afschrikkende werking hebben.

De sanctie moet op twee manieren afschrikken. Zij moet hoog genoeg zijn opdat de lidstaat:

- besluit zijn situatie te regulariseren en een einde aan de inbreuk te maken (de sanctie moet dus hoger zijn dan het voordeel dat de lidstaat trekt uit de inbreuk),
- zich van iedere herhaling onthoudt.

De noodzaak van de sanctie een afschrikkende werking te laten uitgaan, sluit uit dat zuiver symbolische sancties worden opgelegd. Met de dwangsom moet een zodanige druk op de lidstaat worden uitgeoefend, dat deze metterdaad tot nakoming van de regels overgaat. (...)

De afschrikkende werking wordt in aanmerking genomen door een factor n , die gelijk is aan een meetkundig gemiddelde dat enerzijds gebaseerd is op het Bruto Binnenlands Product (BBP) van de betrokken lidstaat en anderzijds op de stemmenweging in de Raad. In de factor n wordt de financiële draagkracht van iedere lidstaat — uitgedrukt in het BBP — gecombineerd met het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt. Met de hieruit volgende formule kan een redelijke afstand (van 1,0 tot 26,4) tussen de lidstaten worden bereikt.

De factor n bedraagt voor:

(...)

Griekenland: 4,1

(...)

Ter berekening van de aan een lidstaat op te leggen dagelijkse dwangsom wordt de uitkomst van de toepassing van de coëfficiënten voor de ernst en de duur op het forfaitaire basisbedrag vermenigvuldigd met de (onveranderlijke) factor n van de betrokken lidstaat.

(...)"

III — Feiten

15. Op 7 april 1992 wees het Hof zijn arrest in zaak C-45/91, Commissie/Griekenland⁵, waarin het vaststelde:

„Door niet de nodige maatregelen te nemen om te verzekeren dat in het gebied van Chania afvalstoffen en toxische en gevaarlijke afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en door voor dat gebied geen plannen of programma's voor de verwijdering van afvalstoffen en toxische en gevaarlijke afvalstoffen op te stellen, is de Helleense Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 4 en 6 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, en de artikelen 5 en 12 van richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen.”

16. Omdat haar geen enkele maatregel ter voldoening aan het arrest was meegedeeld, wees de Commissie de Griekse autoriteiten bij brief van 11 oktober 1993 op de verplichtingen die op hen rustten krachtens het arrest van het Hof.

17. Op 1 november 1993 trad het Verdrag betreffende de Europese Unie in werking.

18. Op 18 en 19 april 1994 vond in Athene een bijeenkomst plaats waarop werd gesproken over de toepassing van het gemeenschapsrecht op het gebied van het milieu. Daarbij waren vertegenwoordigers van zowel Griekenland als de Commissie aanwezig.

19. Op 24 augustus 1994 ontving de Commissie een brief waarin de Griekse autoriteiten haar meedeelden, dat het verbod van gemeenten van Chania, de bevoegde instantie voor het afvalbeheer, een „voorlopige vergunning” had gekregen voor het openen van twee deponiefaciliteiten voor afvalstoffen te Kopidani en Vardia, en dat werd gewerkt aan milieu-effectrapportages over die plaatsen, die naar alle waarschijnlijkheid eind 1994 zouden zijn voltooid. Na afloop van die procedure zou de bevoegde instantie een definitieve studie kunnen gaan verrichten met betrekking tot de bouw, de indienstneming, de controle en de sanering van die locatie die van beide het meest geschikt leek. De bevoegde instantie zou de Commissie over alle ontwikkelingen met betrekking tot dit project op de hoogte houden.

20. Toen zij geen verdere inlichtingen over het project ontving, besloot de Commissie op 21 september 1995 de procedure van artikel 171, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Bij brief van dezelfde datum verzocht zij de Griekse regering om binnen twee maanden haar opmerkingen te maken.

⁵ — Jurispr. blz. I-2509.

21. Bij brief van 14 december 1995 antwoordde de Griekse regering, dat de bevoegde plaatselijke autoriteiten de locatie reeds hadden uitgekozen, zodat het voorbereide programma voor de verwijdering van afvalstoffen kon worden uitgevoerd.

23. In hun antwoord van 11 november 1996 maakten de Griekse autoriteiten in de eerste plaats melding van een op lokaal niveau uitgevoerd nationaal plan voor het beheer van afvalstoffen, waarvoor voldoende middelen beschikbaar en vastgelegd waren.

Volgens de Commissie bleek uit deze brief, dat de Griekse autoriteiten vier jaar na het niet-nakomingsarrest nog steeds niet de nodige uitvoeringsmaatregelen hadden genomen. Het programma voor de verwijdering van afvalstoffen bevond zich namelijk nog in de voorbereidende fase en was niet operationeel, zodat de afvalstoffen nog steeds op de stortplaats aan de monding van de rivier de Kouroupitos werden gestort, wat gevaar voor de volksgezondheid en schade voor het milieu opleverde.

Met betrekking tot het regionale plan voor het beheer van afvalstoffen in het district Chania wezen de Griekse autoriteiten erop, dat het uitvoering gaf aan een algemeen beheersprogramma dat de volgende punten omvatte:

- het sorteren van afvalstoffen aan de bron;

22. Van oordeel dat de Helleense Republiek de krachtens artikel 171, lid 1, van het Verdrag op haar rustende verplichtingen had verzaakt, deelde de Commissie dit bij een met redenen omkleed advies van 6 augustus 1996 aan de Griekse autoriteiten mee en verzocht zij hun tegelijkertijd, de verdragsschending binnen twee maanden te beëindigen.

- de bouw en indienstneming van een installatie voor mechanische terugwinning;

- de inrichting en indienstneming van een plaats voor het begraven van afvalstoffen;

In hetzelfde schrijven vestigde de Commissie de aandacht van de Griekse autoriteiten op de eventuele oplegging van een dwangsom wegens niet-uitvoering van een arrest van het Hof, waarvan het bedrag zou worden bepaald op het tijdstip van instelling van het beroep.

- een programma voor herinrichting en sanering van de streek wegens de ongecontroleerde verwijdering van afvalstoffen op de stortplaats van de Kouroupitos.

Met betrekking tot dit laatste punt verklaarden de Griekse autoriteiten zonder nadere toelichting, dat zij concrete maatregelen hadden genomen om de problematiek van de stortplaats van de Kourouplitos definitief op te lossen en dat werd gewerkt aan bijzondere beheersprogramma's voor deze locatie.

Zij vond de genomen maatregelen onvoldoende om te kunnen stellen, dat uitvoering was gegeven aan het arrest van het Hof. Derhalve besloot zij het onderhavige beroep in te stellen. Zij stelt voor, een dwangsom van 24 600 euro per dag verzuim op te leggen, te rekenen vanaf de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak.

24. Met betrekking tot het beheer van toxische en gevaarlijke afvalstoffen en van afvalstoffen uit ziekenhuizen verklaarden de Griekse autoriteiten, dat door het bevoegde ministerie diverse maatregelen werden genomen, van de financiering van studies tot de uitvoering van werkzaamheden voor het beheer van afvalstoffen. Zij wezen er met name op, dat het districtsbestuur van Chania de nodige stappen had ondernomen voor de bouw van een fabriek voor mechanische terugwinning en de inrichting van een plaats voor het begraven van de afvalstoffen. Volgens de bevoegde autoriteiten zou de uitvoering van die programma's het probleem Kourouplitos oplossen en, in het algemeen, de tekortkomingen van het afvalstoffenbeheer in het gebied van Chania opheffen.

IV — Analyse

27. De Griekse regering stelt om te beginnen, dat het beroep niet-ontvankelijk is, aangezien het ertoe strekt, een gedraging met terugwerkende kracht te bestraffen. In de tweede plaats — en subsidiair — beroept zij zich in verband met het bedrag van de sanctie onder meer op het ontbreken van opzet van de aangeklaagde staat. De Griekse autoriteiten stellen zich op het standpunt, dat de procedure van artikel 171 en de in dit artikel voorziene sancties een strafrechtelijk of op zijn minst semi-strafrechtelijk karakter hebben, zodat de op het terrein van het strafrecht ontwikkelde beginselen van toepassing zijn.

25. Bij brief van 28 augustus 1997 stelden de Griekse autoriteiten de Commissie in kennis van de voortgang die was geboekt. Zo verklaarden zij onder meer, dat de milieu-effectbeoordeling van de terugwinningfabriek en de eerste fase van een beperkte internationale aanbestedingsprocedure waren afgesloten.

Derhalve dient in de eerste plaats het rechtskarakter van de in artikel 171 voorziene sancties te worden onderzocht, teneinde te bepalen of het hierbij gaat om instrumenten van strafrechtelijke of semi-strafrechtelijke aard. Vervolgens zal ik, aansluitend bij de systematiek van de tekst van het Verdrag, ingaan op de eventuele inbreuken op artikel 171, lid 1, en ten slotte op de consequenties die uit die inbreuken kunnen voortvloeien gezien artikel 171, lid 2.

26. De Commissie nam geen genoegen met het antwoord van de Griekse autoriteiten.

A — *Prealabele vraag: aard van de in artikel 171 voorziene sancties*

28. Uit artikel 171, lid 1, dat niet is gewijzigd bij het Verdrag van Maastricht, blijkt het dwingende karakter van de door het Hof overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag gewezen arresten. De veroordeelde staat is namelijk „gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie”.

29. Artikel 171, lid 2, biedt de Commissie de mogelijkheid, een nieuwe procedure te beginnen tegen de in gebreke blijvende staat. Zij moet dan eerst een aanmaningsbrief sturen naar de autoriteiten van de betrokken staat, waarin zij hun de mogelijkheid biedt hun opmerkingen in te dienen, en vervolgens een met redenen omkleed advies waarin de punten worden gepreciseerd waarop het arrest van het Hof niet is nagekomen. Indien de betrokken lidstaat de maatregelen ter uitvoering van 's Hof's arrest niet binnen de gestelde termijn heeft genomen, kan de Commissie de zaak voor het Hof brengen, onder vermelding van het bedrag van de door die staat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

30. In de hierna volgende punten zal ik proberen aan te tonen, dat het karakter van de procedure van artikel 171, lid 2, moet worden bepaald aan de hand van het fundamentele doel dat de gehele inbreukprocedure ingevolge het Verdrag heeft, namelijk zo snel mogelijk te bereiken dat

de lidstaten aan hun verplichtingen voldoen.⁶ Mijn onderzoek zal betrekking hebben op de financiële sanctie waarom de Commissie kan verzoeken en die door het Hof kan worden opgelegd in de vorm van een dwangsom. Dit⁷ is een „financiële sanctie die de rechter oplegt om de schuldenaar te dwingen aan zijn hoofdverplichting te voldoen, en die in de regel wordt vastgesteld op een bepaald bedrag per dag verzuim of per enige andere tijdseenheid”.⁸ Ook de betaling van een forfaitaire som, die de Commissie in haar mededelingen niet behandelt⁹, moet echter worden gezien als middel om het uiteindelijke resultaat, namelijk nakoming van het arrest, te bereiken, en niet als straf die aan een lidstaat zou moeten worden opgelegd wegens diens onwettig gedrag, laat staan als een soort schadeloosstelling voor de door de niet-tijdige nakoming van het arrest veroorzaakte schade. Anders zou namelijk de opzet van deze procedure onherroepelijk worden gewijzigd, aangezien het karakter ervan zou variëren naar gelang van de door de Commissie gevorderde sanctie.¹⁰

31. Ik geef meteen toe, dat de verleiding groot is om nieuwe — en dus onbekende — rechtsfiguren te herleiden tot klassieke rechtscategorieën, die reeds uitvoerig zijn bestudeerd. Gezien het belang dat in elke democratische samenleving toekomt aan de rechten van de verdediging, wordt deze verleiding nog groter wanneer de onder-

6 — Zie punt 4 van de eerste mededeling (hiervoor, punt 13).

7 — Deze voetnoot betreft enkel de Spaanse tekst.

8 — Alcalá-Zamora y Castillo, N., *Cuestiones de terminología procesal*, Mexico, 1972, blz. 54, aangehaald door Aragnones Martínez, S., *Las „astreintes”*, Madrid, 1985, blz. 17.

9 — Behalve dan dat zij zegt, dat zij de mogelijkheid om de oplegging daarvan te verzoeken, niet volledig uitsluit.

10 — Alcalá-Zamora (zie voetnoot 8) completeert zijn definitie met de vaststelling, dat de dwangsom „ook kan bestaan in een bepaald bedrag dat door de schuldenaar moet worden betaald voor elke inbreuk die hij begaat” (ibidem).

zochte figuur raakvlakken heeft (of lijkt te hebben) met het punitieve optreden van de staat. Door deze assimilatie is al geruime tijd het onderscheid dat in procedureel opzicht tussen sancties placht te worden gemaakt al naargelang hun strafrechtelijke dan wel administratiefrechtelijke oorsprong, grotendeels vervaagd. Inmiddels wordt algemeen aanvaard, dat voor beide typen sancties dezelfde beginselen moeten gelden. Deze ontwikkeling moet worden toegejuicht, vooral uit communautair oogpunt. Niet zelden staat namelijk op een bepaalde gedraging in de ene lidstaat een strafrechtelijke sanctie, terwijl diezelfde gedraging in de andere lidstaat langs bestuursrechtelijke weg wordt bestraft, wat tegelijkertijd het kunstmatige karakter van dit onderscheid aantoont.

32. Minder vanzelfsprekend lijkt mij de toepassing van de in het strafrecht ontwikkelde beginselen op gebieden als de bescherming van de mededinging of de strijd tegen seksdiscriminatie. In die gevallen is het de bedoeling van de wetgever, een objectief beschouwde situatie (de vrije mededinging in het eerste en de gelijkheid van mannen en vrouwen in het tweede geval) in stand te houden of te creëren, en niet, een vermeend onwettig oogmerk van een bepaalde marktdeelnemer te bestraffen. Anders dan in het strafrecht het geval is, is in deze twee voorbeelden voor het bestaan van een strafbare inbreuk dus niet vereist, dat er sprake is van opzet of schuld. Ofschoon er altijd wel een zeker repressief element aanwezig is, wordt met de in deze omstandigheden opgelegde economische sancties — bij gebreke van passender middelen — primair beoogd, indirecte dwang uit te oefenen op de marktdeelnemer, opdat

deze zijn gedrag ombuigt in een bepaalde richting. Die sancties zijn niet bedoeld om onwettig gedrag te bestraffen.

33. Naar mijn mening kan hetzelfde worden gezegd van de regeling van artikel 171. Deze is niet bedoeld om de nalatige staat te bestraffen, maar is een middel om hem, via de dwang die uitgaat van een aanzienlijke economische sanctie die met de dag zwaarder wordt, tot nakoming van zijn verplichtingen te bewegen. Ik ben dan ook van mening, dat wanneer deze rechtsfiguur zou moeten worden ingepast in een van de traditionele gebieden, daarvoor eerder het executierecht in aanmerking komt. In een normale tenuitvoerleggingsprocedure kunnen, afgezien uiteraard van de mogelijkheid van lijfswang, ook financiële sancties worden opgelegd. In verscheidene lidstaten op het continent is dit in civiele en administratieve procedures een gangbare praktijk.¹¹

34. Zo pleegt in Frankrijk de civiele rechter sedert het begin van de vorige eeuw „astreintes” op te leggen. Bestond er aanvankelijk enige verwarring over de vraag of deze maatregel ook het karakter van een schadeloosstelling had, deze twijfels zijn door de wetgever uit de weg geruimd. Wet nr. 80-539 van 16 juli 1980 betreffende de dwangmiddelen op administratief gebied en betreffende de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen door publiekrechtelijke rechtspersonen, biedt de administratieve

11 — De onder Angelsaksische invloed staande rechtsstelsels kennen de rechtsfiguur „contempt of court”, waarmee weliswaar vergelijkbare doelen worden nagestreefd, maar die duidelijk een strafrechtelijke inslag heeft, aangezien het hierbij primair gaat om de bestraffing van de niet-nakoming van rechterlijke beslissingen, die wordt beschouwd als aantasting van de rechterlijke autoriteit.

rechter de mogelijkheid „astreintes” op te leggen, die zijn te beschouwen als indirecte middelen ter verzekering van de voldoening aan veroordelende beslissingen, ten opzichte waarvan zij een accessoir karakter hebben en waarvan zij het dwingende karakter versterken.

35. In België, Nederland en Luxemburg is de dwangsom geregeld in de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom van 26 november 1973. In geen van de drie wetten waarbij deze overeenkomst is omgezet in nationaal recht, wordt aan de door de rechter op te leggen geldelijke sancties een strafrechtelijk karakter toegekend.

36. § 354, lid 1, van de Oostenrijkse wet inzake de tenuitvoerlegging van door de gewone rechterlijke instanties gegeven rechterlijke beslissingen (Exekutionsordnung, wet van 27 mei 1896, nadien herhaaldelijk gewijzigd) voorziet in de mogelijkheid van oplegging van — zowel financiële als vrijheidsbenemende — sancties voor het geval de rechterlijke beslissing verplicht tot een prestatie die niet door een derde kan worden verricht en waarvan de verrichting afhankelijk is van de wil van degene die ertoe is veroordeeld („*unvertretbare Handlung*”).

37. De Duitse *Zivilprozessordnung* bevat in § 888 een vergelijkbare bepaling inzake de tenuitvoerlegging van vonnissen („*Zwangsvollstreckung*”). In de Duitse rechtspraak is met zoveel woorden uitgemerkt, dat de in § 888 bedoelde dwangmiddelen geen straf-

rechtelijk of semi-strafrechtelijk karakter hebben, doch uitsluitend bedoeld zijn om de veroordeelde tot nakoming te bewegen. De strafprocedurele beginselen zijn dus niet van toepassing.¹²

38. Aangezien het moeilijk voorstelbaar is dat enige vorm van geoorloofd geweld zou worden toegepast om een lidstaat tot nakoming te bewegen, is in de communautaire rechtsorde de uitoefening van dwang het enige middel om het verzet van de recalcitrante lidstaat te breken. Die dwang had een politiek of diplomatiek karakter kunnen hebben. In de lijn van het klassieke volkenrecht had men namelijk heel goed de Raad de taak kunnen geven om toe te zien op de tenuitvoerlegging van 's Hofs arresten, bijvoorbeeld door deze instelling de mogelijkheid te geven het stemrecht van de aangeklaagde lidstaat te beperken of op te schorten. Dit is wat in zekere zin gebeurt bij de arresten van het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens (hierna: „EHRM”). Ingevolge artikel 54 van het Verdrag van Rome van 1950 (hierna: „EVRM”) is de tenuitvoerlegging van de door het EHRM gewezen arresten opgedragen aan het Comité van Ministers, de permanente vergadering van de ministers van Buitenlandse zaken van de lidstaten van de Raad van Europa, die de leiding over de organisatie heeft.¹³ De tenuitvoerlegging in eigenlijke zin van een Straatsburgs arrest, dat, zoals het EHRM herhaaldelijk heeft verklaard, een zuiver declaratoir karakter heeft, bestaat uitsluitend in de betaling van een bepaald bedrag

12 — Zie bijvoorbeeld de uitspraak die wordt aangehaald in *Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen*, 1982, blz. 102 e.v., alsmede Göhler, E., „Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch”, *Neue juristische Wochenschrift*, 1974, blz. 825 e.v., inz. blz. 826.

13 — Op dezelfde wijze is de Veiligheidsraad bevoegd de noodzakelijke maatregelen te nemen in geval van niet-uitvoering van een arrest van het Internationaal Gerechtshof (artikel 94 van het Handvest van de Verenigde Naties).

bij wijze van „billijke genoegdoening” (artikel 41 EVRM).¹⁴ Dit bedrag behelst mede een schadeloosstelling voor de als gevolg van de schending van het EVRM geleden morele en materiële schade, alsook de gedeeltelijke of volledige terugbetaling van de gemaakte proceskosten. Van meet af aan is men het echter erover eens, dat indien de in een arrest van het EHRM vastgestelde schending van de in het EVRM neergelegde rechten en vrijheden haar oorsprong vindt in de wetgeving of de bestuurspraktijk van de aangeklaagde staat, de tenuitvoerlegging van dat arrest ook wijziging van die wetgeving of praktijk inhoudt. Het spreekt vanzelf dat deze wijzigingen, daar het dikwijls gaat om bepalingen die rechtstreeks inbreuk maken op fundamentele rechten, niet altijd gemakkelijk door te voeren zijn. Soms moet daarvoor de grondwet worden gewijzigd of is de medewerking vereist van andere overheden dan de centrale overheid die het EVRM heeft ondertekend en uit dien hoofde internationaal als enige verantwoordelijk is.

39. Vooral waar het de eventuele verplichting tot wijziging van een nationale wettelijke regeling betreft, zijn de consequenties van de tenuitvoerlegging van arresten van het EHRM vergelijkbaar met die van de tenuitvoerlegging van niet-nakomingsarresten van het Hof. Een groot deel van de niet-nakomingsarresten heeft namelijk betrekking op hetzij de ontbrekende omzetting van een richtlijn in nationaal recht, hetzij de handhaving van een met het gemeenschapsrecht strijdige nationale wettelijke regeling.

Om te bereiken dat aan een in Straatsburg gewezen arrest uitvoering wordt gegeven, bedient het Comité van Ministers van de Raad van Europa zich uitsluitend van diplomatieke en politieke pressiemiddelen. Ingevolge het Statuut van de Raad van Europa is het Comité in geval van een ernstige schending van de rechtsstatelijke beginselen en van de mensenrechten bevoegd, de vertegenwoordiging van de nalatige staat op te schorten, en kan het die staat zelfs verzoeken, de Raad van Europa te verlaten.

40. Deze maatregelen hebben dus geen ander doel dan artikel 171. Toch zouden maar weinigen durven te beweren, dat deze bijzondere procedure voor de tenuitvoerlegging van arresten aanleiding zou kunnen zijn voor een volledig hernieuwd plenair onderzoek van de zaak, laat staan dat aan de gebrekeige staat tijdens dit onderzoek dezelfde waarborgen zouden toekomen als aan een verdachte in een strafproces.

41. Er is in elk geval nog een andere reden waarom het volgens mij onjuist is, aan de procedure van artikel 171 een strafrechtelijk karakter toe te kennen. Ik doel hierbij op dat wat men overwegingen van juridische ontologie zou kunnen noemen. Het lijkt nogal absurd om aan een staat die zijn verplichtingen niet nakomt, de aan een verdachte in een strafzaak toekomende waarborgen toe te kennen, waarvan een groot aantal gebaseerd is op het vermoeden van onschuld. Dat is de omgekeerde wereld: hoe zou de staat, die in een democratische samenleving als eerste devies de eerbiediging van het recht heeft, zich op enig privilege kunnen beroepen terwijl hij doorgaat met dat recht te schenden?

14 — Zoals gewijzigd bij het Elfde Protocol van 11 maart 1994.

42. Resumerend stel ik vast, dat de procedure van artikel 171 niet op één lijn kan worden gesteld met een strafrechtelijke procedure, maar eerder moet worden gezien als een bijzondere executieprocedure. Dit wil niet zeggen dat de beschuldigde staat over geen enkele procedurele waarborg beschikt — wat ook absurd zou zijn —, maar dat de hem toegekende rechten van de verdediging qua omvang in verhouding moeten staan tot het nagestreefde doel.

43. Een juiste kwalificatie van de procedure van artikel 171 is in verschillende opzichten van groot belang. Van die kwalificatie hangt onder meer af, of de strafrechtelijke waarborgen (opzetvereiste, delictomschrijving, precisering van de straf, verbod van terugwerkende kracht) al dan niet en bloc moeten worden toegepast, welk karakter de bevoegdheden van de Commissie op dit gebied hebben, en hoe ver de toetsingsbevoegdheid van het Hof reikt. Ik zal elk van deze vragen afzonderlijk behandelen, steeds in relatie tot de onderhavige zaak.

B — De inbreuken op artikel 171, lid 1, van het Verdrag

44. Ingevolge artikel 171, lid 1, dat niet door het Verdrag van Maastricht is gewijzigd, dient de lidstaat die volgens een arrest van het Hof het Verdrag heeft geschonden, de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest.

45. Zoals gezegd, stelde het Hof in zijn arrest van 7 april 1992 vast, dat de Helleenese Republiek in een aantal opzichten niet had voldaan aan de krachtens artikel 189, derde alinea, van het Verdrag (thans artikel 249, derde alinea, EG) op haar rustende verplichtingen op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen, namelijk:

- niet-nakoming van de verplichting ex artikel 4 van richtlijn 75/442: verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu;

- niet-nakoming van de verplichting ex artikel 6 van dezelfde richtlijn: opstelling van een plan voor de verwijdering van afvalstoffen;

- niet-nakoming van de verplichting ex artikel 5 van richtlijn 78/319: verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu;

- niet-nakoming van de verplichting ex artikel 12 van richtlijn 78/319: opstelling en regelmatige aanpassing van programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen.

46. Naar mijn mening zijn deze verplichtingen „deelbaar”, in die zin dat zij tot op zekere hoogte onafhankelijk van elkaar kunnen worden vervuld, en behoren ze omwille van een goede rechtsbedeling apart te worden behandeld, wat er ook zij van de totaalbenadering die de Commissie in haar beroep heeft geprefereerd. Zoals hierna zal blijken, betekent dit dat het Hof de op te leggen sanctie moet kunnen afstemmen op de mate waarin aan elk van die verplichtingen afzonderlijk is voldaan.

47. Ik ga nu dus eerst onderzoeken, of en in hoeverre aan elk van de genoemde verplichtingen is voldaan, en zal vervolgens ingaan op de vraag, hoe hoog de dwangsom moet zijn die eventueel in verband met elk van die verplichtingen aan Griekenland moet worden opgelegd. Ik moet echter eerst nog stilstaan bij twee voorvragen, namelijk of de verplichtingen die niet zouden zijn nagekomen, nog steeds van kracht zijn, en welk tijdvak in aanmerking moet worden genomen voor de beoordeling, of aan het niet-nakomingsarrest al dan niet uitvoering is gegeven.

a) Zijn de uit de richtlijnen 75/442 en 78/319 voortvloeiende verplichtingen nog steeds van kracht?

48. Ofschoon geen der partijen dit punt aan de orde heeft gesteld, lijkt het mij toch zinvol er iets over te zeggen. Nagegaan moet worden, of de uit de twee afvalricht-

lijnen voortvloeiende verplichtingen nog dezelfde zijn als op het moment waarop het niet-nakomingsarrest werd gewezen, en niet door latere wetgeving zijn gewijzigd of zelfs zijn komen te vervallen. In het laatste geval — wanneer dus de oorspronkelijke verplichtingen niet meer bestaan — zou de procedure van artikel 171, als gericht op nakoming van een bestaande verplichting, waarschijnlijk zonder voorwerp zijn.

49. Welnu, de artikelen 4 en 6 van richtlijn 75/442 blijken te zijn gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991¹⁵, terwijl richtlijn 78/319 is ingetrokken bij richtlijn 91/689/EEG van 12 december 1991.¹⁶ Beide regelingen gaven de lidstaten twee jaar de tijd om de voor de uitvoering ervan noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden.

50. Ik herinner eraan (zie hiervoor, punten 2-10), dat de richtlijnen 75/442 en 78/319 vergelijkbare verplichtingen bevatten op het punt van de verwijdering van afvalstoffen en van toxische en gevaarlijke afvalstoffen, en met betrekking tot de opstelling van de desbetreffende plannen of programma's. De huidige rechtssituatie kan als volgt worden beschreven.

15 — Richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 75/442 (PB L 78, blz. 32).

16 — Richtlijn van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20).

51. Met betrekking tot de zogeheten „vaste” afvalstoffen bepaalt artikel 4 van richtlijn 91/156:

Artikel 7 van richtlijn 91/156, dat in de plaats komt van artikel 6 van richtlijn 75/442, bepaalt:

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

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

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

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

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

— algemene technische voorschriften;

— zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

— alle speciale bepalingen voor bijzondere afvalstoffen;

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

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

De plannen kunnen bijvoorbeeld behelzen: werd vastgesteld in het arrest van 7 april 1992.

- de namen van de natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn afvalstoffen te beheren;
- de raming van de kosten van de handelingen gericht op nuttige toepassing of verwijdering;
- maatregelen waarmee de rationalisatie van inzameling, sortering en behandeling van de afvalstoffen kunnen worden gestimuleerd.

53. Met betrekking tot toxische en gevaarlijke afvalstoffen („gevaarlijke afvalstoffen” in de nieuwe terminologie) verwijst richtlijn 91/689 subsidiair naar richtlijn 75/442 (zoals gewijzigd), terwijl zij tegelijkertijd voorziet in „aanvullende en stringenter voorschriften (...) waarbij de specifieke aard van deze afvalstoffen in aanmerking wordt genomen”.¹⁷ Hieruit moet worden afgeleid, dat de verplichtingen die thans op het gebied van de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen gelden, *minstens* zo vergaand zijn als die welke in april 1992 van kracht waren.

2. De lidstaten werken bij de opstelling van deze plannen eventueel samen met de andere betrokken lidstaten en de Commissie. Zij delen ze aan de Commissie mede.

54. De verplichtingen waarom het in het arrest van 7 april 1992 ging, hebben dus weliswaar bepaalde formele wijzigingen ondergaan, maar inhoudelijk zijn zij nog steeds van kracht, zodat de lidstaten nog steeds gehouden zijn de ter voldoening daaraan noodzakelijke maatregelen te nemen.

3. De lidstaten mogen de nodige maatregelen nemen om vervoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen, te voorkomen. Zij stellen de Commissie en de lidstaten in kennis van deze maatregelen.”

b) Het in het arrest van het Hof in aanmerking te nemen tijdstip

52. Wat de verwijdering van vaste afvalstoffen betreft, hebben de bij de nieuwe gemeenschapsregeling ingevoerde wijzigingen uiteindelijk geen gevolgen voor de verplichtingen waarvan de niet-nakoming

55. Behalve een eventuele veroordeling tot betaling van een financiële sanctie dient het

¹⁷ — Vierde overweging van de considerans van richtlijn 91/689.

door het Hof op de voet van artikel 171, lid 2, te wijzen arrest ook een uitspraak te bevatten over de mate waarin de beschuldigde lidstaat heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rustten krachtens het eerdere, overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag gewezen arrest.

56. In die uitspraak moet worden verwezen naar een bepaald tijdstip. Dit is met name van belang omdat de mogelijkheid bestaat, dat de lidstaat in de loop van de tijd volledig of gedeeltelijk aan 's Hofs eerste arrest voldoet, en aangezien dit gevolgen kan hebben voor de berekening van het bedrag van de op te leggen geldelijke sanctie, ja zelfs voor de noodzaak van een dergelijke sanctie.

57. Welk tijdstip is hiervoor het meest aangewezen? Nu het Verdrag op dit punt zwijgt, zou, gelet op de gelijkheid tussen de procedure van artikel 171, lid 2, en de niet-nakomingsprocedure ex artikel 169, kunnen worden geantwoord, dat zowel het beroep van de Commissie als het arrest van het Hof dient te verwijzen naar de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies gestelde uiterste datum waarop de lidstaat aan het arrest dient te voldoen. Dit moment is namelijk volgens het Hof bij beroepen wegens verdragsschending bepalend voor het ontstaan van het geschil.¹⁸ Ook wanneer de niet-nakoming later wordt opgeheven, blijft de voortzetting van de procedure dus nog van belang ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die als gevolg van de niet-nakoming op

een lidstaat kan rusten jegens andere lidstaten, de Gemeenschap of particulieren.¹⁹

58. Deze redenering gaat naar mijn mening niet op voor de onderhavige procedure. Zoals ik al zei, is het doel van deze procedure niet, opnieuw een niet-nakoming vast te stellen, maar de recalcitrante staat te bewegen tot uitvoering van een arrest waarin een inbreuk is vastgesteld. Anderzijds staat evenzeer vast, dat het Hof zijn rechtsprekende functie uitsluitend kan vervullen met betrekking tot een stand van zaken op een bepaald tijdstip. Daarom ben ik van mening, dat de terechtzitting of, bij gebreke daarvan, het tijdstip waarop de schriftelijke behandeling wordt afgesloten, het laatste moment moet zijn waarop door de beschuldigde lidstaat opmerkingen kunnen worden gemaakt over de mate waarin hij aan zijn verplichtingen heeft voldaan, en door de Commissie over het bedrag en de modaliteiten van de op te leggen geldelijke sanctie. Dit is dus het moment in de procedure waarop de rechtsprekende taak van Hof begint, dat wil zeggen het voordragen van de conclusie door de advocaat-generaal en het opstellen en uitspreken van het arrest door het rechterlijk college. Voor deze optie pleit ook dat tussen de in het met redenen omkleed advies gestelde uiterste termijn en, op zijn vroegst, de instelling van het beroep geruime tijd kan verstrijken (in casu meer dan twee jaar), waarin zowel juridisch als feitelijk de situatie belangrijk kan zijn gewijzigd.

59. Hoe dan ook zal ik in onderstaande analyse uitgaan van alles wat partijen tot en

18 — Zie bijvoorbeeld arrest van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-361/88, Jurispr. blz. I-2567, punt 31).

19 — Ibidem.

met de mondelinge behandeling te berde hebben gebracht.

c) Nakoming van de verplichting tot verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu (artikel 4 van richtlijn 75/442)

60. Eerst een opmerking over de reikwijdte van de verplichting tot verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Deze opmerking geldt ook voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen, waarop ik later zal ingaan.

61. De Griekse regering meent, dat het arrest van 7 april 1992 haar verplicht uitvoering te geven aan vier verschillende verplichtingen, die evenwel naar hun aard kunnen worden ingedeeld in twee groepen: enerzijds die betreffende de verwijdering van afvalstoffen en van toxische en gevaarlijke afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en anderzijds die betreffende de opstelling van plannen en programma's voor de verwijdering van afvalstoffen en van toxische en gevaarlijke afvalstoffen. Terwijl de eerste kunnen worden beschouwd als regels van „materieel” recht, hebben de laatste volgens de Griekse regering een „procedureel” of beleidsmatig karakter. De toepassing van de bepalingen betreffende de verwijderingsmaatregelen impliceert haars inziens dus niet noodzakelijkerwijs de toepassing van de bepalingen inzake de uitwerking en de mededeling van

de plannen en programma's, terwijl omgekeerd de bepalingen betreffende de plannen en programma's kunnen worden uitgevoerd zonder dat die inzake de vaststelling van de verwijderingsmaatregelen worden nageleefd.

De Commissie stelt zich daarentegen op het standpunt, dat een correct afvalstoffenbeheer enkel mogelijk is wanneer het afval volgens een plan wordt opgeslagen of verwijderd.

62. Ik sluit mij op dit punt aan bij de Commissie: het zou volstrekt absurd zijn wanneer een lidstaat ervan kon uitgaan, dat hij de bepalingen van de richtlijnen had uitgevoerd door enerzijds plannen voor de verwijdering van afvalstoffen op te stellen, en anderzijds die afvalstoffen te verwijderen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, doch zonder daarbij op enigerlei wijze rekening te houden met die plannen.

63. Ik ben derhalve van mening, dat de op de lidstaten rustende verplichting om de nodige maatregelen te nemen opdat de afvalstoffen worden verwijderd zonder risico voor het water, de lucht of de bodem, alsmede voor fauna en flora, zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken en zonder schade te berokkenen aan natuur en landschap, dit alles met het oog op de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu (artikel 4 van richtlijn 75/442), noodzakelijkerwijs ook de verplichting inhoudt om daarbij het in

dezelfde richtlijn bedoelde afvalverwijderingsplan te volgen.

64. Wat nu de niet-nakoming zelf betreft, verweert de Griekse regering zich met te stellen, dat het volume van de afvalstoffen die nog steeds in het ravijn van de Kouroupitos worden gestort, aanzienlijk is verminderd, in de eerste plaats dankzij de opening of uitbreiding van vier plaatsen waar afval kan worden begraven (in de gemeenten Sfakia, Kalyves, Selino en Kissamo), en in de twee plaats dankzij de invoering van een systeem voor het sorteren en terugwinnen van papier. Daarnaast is begonnen met een experimenteel programma voor de inzameling van aluminium en zijn plannen gerealiseerd voor de oprichting van een regionaal centrum voor hergebruik. Blijkens een studie van de polytechnische school te Kreta bevinden zich in het gebied van de Kouroupitos en in een straal van twee kilometer daarvandaan slechts zeer geringe hoeveelheden toxische stoffen (dioxinen en furanen).

65. Met de Commissie ben ik van mening, dat met de door de Griekse autoriteiten genomen maatregelen de bepalingen van artikel 4 van richtlijn 75/442 slechts gedeeltelijk en op onvolledige wijze zijn uitgevoerd.

66. Zoals de Griekse regering zelf erkent, worden in het gebied van de Kouroupitos nog steeds vaste afvalstoffen gestort. Er is dan ook nog altijd sprake van „vervuiling

van de zee, vooral wanneer de Kouroupitos buiten haar oevers treedt”, van „brandgevaar als gevolg van ongecontroleerde verbranding van afvalstoffen”, van „een grote toename van allerlei soorten knaagdieren en insecten”, van „stankoverlast” en van „beschadiging van een landschap van „uitzonderlijke schoonheid”, het enige strand aan de rotskust van Akrotiri”.²⁰ Gelijk de Commissie heeft beklemtoond, kan uit de door de Griekse regering overgelegde technische studie²¹ ook de volgende passage worden geciteerd:

„In het gebied van de Kouroupitos zijn hoge concentraties van verschillende giftige stoffen aangetroffen, zoals polycyclische aromatische koolwaterstoffen, polychloorbifenylen, polychloordibenzodioxinen, polychloordibenzofuranen en zware metalen. De verontreiniging door deze gevaarlijke stoffen is aanzienlijk in het gebied van de Kouroupitos en wordt minder naarmate de afstand tot dit gebied groter is.”

Ten slotte heeft de Griekse regering niet aangetoond, dat de tot dusver genomen maatregelen onderdeel vormen van een plan voor de verwijdering van de vaste afvalstoffen van het gebied.

67. De Griekse regering wijst op de diverse moeilijkheden die moeten worden over-

20 — Zoals werd vastgesteld in de — door de Griekse regering nooit weersproken — klacht van 22 september 1987, die is weergegeven in het rapport ter terechtzitting in zaak C-45/91 (Jurispr. 1992, blz. I-2510).

21 — Met de niet mis te verstane titel: „Environmental impact of uncontrolled solid waste combustion in the Kouroupitos' Ravine, Crete” (Effecten op het milieu van ongecontroleerde verbranding van vaste afvalstoffen in het ravijn van de Kouroupitos, Kreta).

wonnen om te komen tot de keuze van een geschikt terrein voor het begraven van afvalstoffen, dat in de plaats kan komen van het ravijn van de Kouroupitos. In dit verband noemt zij het hoge grondwaterpeil, het grote aantal verspreid liggende bevolkingskernen en de vele archeologische nederzettingen, natuurgebieden en monumenten. Ook maakt zij melding van de verschillende onderzoeken die aan de keuze van de plaats genaamd „Strongylo Kefali” zijn voorafgegaan.

68. De opmerkingen van de Griekse regering hebben betrekking op maatregelen die in het beste geval zijn aan te merken als voorbereiding op de uitvoering van de bij artikel 4 van richtlijn 75/442 opgelegde verplichtingen, maar die naar hun aard niet met een dergelijke uitvoering kunnen worden gelijkgesteld.

69. In deze omstandigheden moet naar mijn mening worden vastgesteld, dat de Helleense Republiek artikel 171, lid 1, heeft geschonden door geen uitvoering te geven aan het arrest van 7 april 1992 voor zover dit de verplichtingen ex artikel 4 van richtlijn 75/442 betreft.

d) Nakoming van de verplichting tot opstelling van een plan voor de verwijdering van afvalstoffen (artikel 6 van richtlijn 75/442)

70. Volgens de Commissie heeft Griekenland niet voldaan aan zijn verplichting tot opstelling van een plan voor de verwijde-

ring van de vaste afvalstoffen voor het gebied van Chania.

71. De Griekse regering voert aan, dat op 27 oktober 1997 de ministeriële verordeningen nrs. 114218 en 113944 zijn vastgesteld, waarvan de ene voorziet in een kaderregeling voor plannen en programma's voor de verwijdering van vaste afvalstoffen, en de andere in een nationaal plan voor de verwijdering van dergelijke afvalstoffen.²² Op 25 november 1997 is het afvalverwijderingsplan voor het departement Chania vastgesteld, dat volgens de Griekse regering zowel voor vaste afvalstoffen als voor toxische en gevaarlijke afvalstoffen geldt. Dit plan omvat alle afzonderlijke plannen en programma's die vóór die tijd waren opgesteld.

72. Volgens de Commissie is het document van 25 november 1997 niet een plan in de zin van artikel 6 van richtlijn 75/442 of artikel 12 van richtlijn 78/319, maar een aan een dergelijk plan voorafgaande studie. In plaats van besluiten over de verwijdering van afvalstoffen bevat het een reeks voorstellen voor elk van de territoriale eenheden waarin het departement is opgedeeld.

73. Een diepgaand onderzoek van het document lijkt mij niet nodig en ik volsta hier dan ook met een verwijzing naar de preambule en naar de eigenlijke tekst ervan (blz. 14 en 15 van de eerste band). Daarin

22 — Staatsblad van de Helleense Republiek, 1016/B/17.11.97.

wordt, zoals de Commissie heeft bevestigd, erkend dat de studie een voorbereidend karakter heeft en dat „ter vervollediging ervan alle erin genoemde rapporten zullen moeten worden opgesteld”.

74. In deze omstandigheden kan niet worden gezegd dat het document van 25 november 1997, voor zover het vaste afvalstoffen betreft, dermate duidelijk is over soort en hoeveelheid van te verwijderen afvalstoffen, de algemene technische eisen, de plaatsen die geschikt zijn voor de verwijdering, en andere bijzondere regelingen, dat het als een plan in de zin van artikel 6 van richtlijn 75/442 kan worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor de toxische en gevaarlijke afvalstoffen: het document bevat niet de informatie over soort en hoeveelheid van de te verwijderen afvalstoffen, verwijderingsmethoden, gespecialiseerde behandelingscentra en adequate stortplaatsen, die nodig zou zijn om uitvoering te geven aan artikel 12 van richtlijn 78/319.

e) Nakoming van de verplichting tot verwijdering van de toxische en gevaarlijke afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu (artikel 5 van richtlijn 78/319)

75. Volgens de Griekse regering worden de toxische en gevaarlijke afvalstoffen sinds 1996 niet meer in het ravijn van de Kouroupitos gestort, maar overgedragen aan een particuliere onderneming die ze

voor behandeling naar het buitenland brengt. Dit is eveneens het geval met de afvalstoffen uit ziekenhuizen, die in een speciaal voertuig worden geladen en koel worden bewaard tot hun verbranding door pyrolyse. Bezinksels van koolwaterstoffen worden op een geschikte plaats opgeslagen tot hun vervoer naar het buitenland. Afgevoerde minerale oliën worden aan het districtsbestuur van Chania overgedragen om naar een opwerkingsfabriek te worden vervoerd, terwijl tankauto's de inhoud van rioolputten niet meer in de Kouroupitos storten, omdat in Chania een biologische rioolwaterzuiveringsinstallatie is gebouwd.

De verwijdering van de toxische en gevaarlijke afvalstoffen in het gebied van Chania geschiedt kortom — aldus nog steeds de Griekse regering — volstrekt in overeenstemming met richtlijn 78/319, daar de noodzakelijke maatregelen ter bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu zijn genomen.

76. De Commissie stelt, dat de door Griekenland getroffen maatregelen een onvolledig en niet-permanent karakter hebben. Nergens blijkt namelijk uit, dat alle gevaarlijke afvalstoffen uit het gebied altijd naar het buitenland zullen worden gebracht. De Griekse regering heeft evenmin aangetoond, dat al het ziekenhuisafval door pyrolyse wordt verbrand. Ten slotte vormen de genomen maatregelen geen onderdeel van een volledig plan of programma voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen.

77. Naar mijn mening ligt het in het kader van een beroep ex artikel 171 op de weg van de beschuldigde lidstaat om te bewijzen, dat hij het wegens verdragsschending gewezen arrest naar behoren heeft uitgevoerd. De Commissie kan in dit geval volstaan met het noemen van de verplichtingen waarvan de uitvoering niet volledig is aangetoond. Dit geldt a fortiori wanneer, zoals in casu het geval is, de lidstaat ingevolge de gemeenschapsregeling verplicht is de Commissie van de genomen maatregelen in kennis te stellen. Er is dan ook sprake van niet-nakoming. Het is immers zo, dat „met deelacties of onvolledige regelingen niet wordt voldaan aan de op een lidstaat rustende verplichting om een volledig programma ter verwezenlijking van bepaalde doelstellingen op te stellen”.²³

78. Hoe dan ook is niet aangetoond, dat de door de Griekse autoriteiten getroffen maatregelen een samenhangend en stabiel plan voor de verwijdering van de toxische en gevaarlijke afvalstoffen vormen, zoals artikel 12 van richtlijn 78/319 verlangt. Zoals ik al eerder aangaf (zie hiervoor, punt 62), impliceert de verplichting om de afvalstoffen conform de richtlijnen 75/442 en 78/319 te verwijderen, dat deze verwijdering plaatsvindt volgens de door die richtlijnen voorgeschreven plannen en programma's.

79. Ik moet dan ook concluderen, dat de Helleense Republiek de op haar rustende verplichting om de toxische en gevaarlijke afvalstoffen uit het gebied van Chania

overeenkomstig het bepaalde in artikel 5 van richtlijn 78/319 te verwijderen, niet volledig is nagekomen.

f) Naleving van de verplichting tot het opstellen en op gezette tijden aanpassen van programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen (artikel 12 van richtlijn 78/319)

80. Met betrekking tot de verplichting tot het opstellen van een programma voor de verwijdering van de toxische en gevaarlijke afvalstoffen voor het gebied van Chania heeft de Griekse regering aangevoerd, dat het in het document van 25 november 1997 (zie hiervoor, punt 71) neergelegde plan zowel voor de vaste afvalstoffen als voor de toxische en gevaarlijke afvalstoffen geldt.

Voor de behandeling van deze vraag verwijs ik dan ook naar de paragraaf over de uitvoering van het arrest van 7 april 1992 met betrekking tot artikel 6 van richtlijn 75/442.

C — De toepassing van artikel 171, lid 2, van het Verdrag

81. De belangrijkste vraag die hier moet worden opgehelderd, betreft de vaststelling van de dwangsom of forfaitaire som die in voorkomend geval aan de verwerende lid-

23 — Arrest van 28 mei 1998, Commissie/Spanje (C-298/97, Jurispr. blz. I-3301, punt 16).

staat moet worden opgelegd. Aangezien het de eerste keer is dat het Hof zich over deze kwestie moet buigen, dient mijn onderzoek in eerste instantie betrekking te hebben op de temporele beperkingen waaraan de oplegging van sancties is onderworpen, alsook op de taken die de Commissie respectievelijk het Hof in het kader van deze procedure hebben. Zoals ik al zei, hangen deze vragen nauw samen met het rechtskarakter van dit instrument.

a) De terugwerkende kracht van artikel 171, lid 2

82. Zoals gezegd, stelt de Griekse regering zich op het standpunt, dat de procedure van artikel 171, lid 2, niet met terugwerkende kracht mag worden toegepast. Aangezien de precontentieuze procedure op 11 oktober 1993 (zie hiervoor, punt 16), dat wil zeggen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, is begonnen en de nieuwe tekst van artikel 171 in de oplegging van zware economische sancties voorziet, is er volgens de Griekse regering sprake van een geval van retroactieve toepassing van een strengere regel, wat in strijd is met het door het Hof in zijn arrest *Alpha Steel/Commissie*²⁴ erkende algemene beginsel „nulla poena sine lege”.

83. De zaak *Alpha Steel/Commissie*, waarop verweerster zich beroept, kan ech-

ter beter worden gebruikt ter verduidelijking van de redenering die ik voorstel. Zeker, het Hof heeft in die zaak, zij het ook indirect, erkend, dat het algemene beginsel „nulla poena sine lege” tot het gemeenschapsrecht behoort. Het heeft daarmee echter vooral duidelijk willen maken, dat niet elke bepaling waarbij aan een particulier een last wordt opgelegd, een sanctie is. Voorwerp van onderzoek in die zaak waren enkele bepalingen van de algemene beschikking nr. 2794/80/EGKS van de Commissie van 31 oktober 1980²⁵, waarbij voor de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie een productiequotastelsel werd ingesteld. Door die bepalingen werden de ondernemingen die aan bepaalde voorwaarden voldeden, begunstigd, terwijl de overige ondernemingen van die voordelen werden uitgesloten en dus ten opzichte van eerstgenoemde ondernemingen werden benadeeld. Het Hof merkte terecht op, dat de betrokken bepalingen geenszins een sanctie inhielden ten nadele van de ondernemingen die niet aan de voorwaarden voldeden, zodat zij niet met het beginsel „nulla poene sine lege” in strijd konden zijn.

84. Dit betekent met andere woorden, dat uitsluitend maatregelen die kunnen worden aangemerkt als sancties in eigenlijke zin, de in het strafrecht erkende bijzondere bescherming verdienen, en dat dit niet geldt voor om het even welke bepaling die nadelige consequenties heeft voor het vermogen van een bepaald rechtssubject. In de zaak *Alpha Steel/Commissie* vloeyde het economisch nadeel voort uit het feit dat in het kader van een actie ter bevordering van de industrie gunstiger voorwaarden werden toegekend aan de concurrerende ondernemingen. In de onderhavige zaak moet het

24 — Arrest van 3 maart 1982 (14/81, Jurispr. blz. 749, punt 28).

25 — PB L 291, blz. 1.

financieel nadeel dat de gedaagde lidstaat uiteindelijk kan lijden, worden gezien als een aansporing om de communautaire rechtsorde te respecteren, en niet als een straf of sanctie.

85. Aangezien wij hier van doen hebben met een nieuwe maatregel om de uitvoering van 's Hof's niet-nakomingsarresten te bevorderen en zo de toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren, geldt voor de oplegging van de in artikel 171 bedoelde sancties niet de regel, dat een strafbepaling niet met terugwerkende kracht mag worden toegepast. De dwangmaatregelen moeten worden beschouwd als procedurele instrumenten met een accessoir karakter ten opzichte van het eerste arrest waarin de inbreuk is vastgesteld, en niet als strafrechtelijke of semi-strafrechtelijke maatregelen.

b) De taken van de Commissie respectievelijk het Hof in het kader van de procedure van artikel 171, lid 2

86. In artikel 171, lid 2, is niet meer bepaald dan dat de Commissie, nadat de administratieve procedure²⁶ is afgesloten, de zaak voor het Hof kan brengen onder vermelding van het bedrag dat zij in de gegeven omstandigheden passend acht, terwijl het Hof, indien het van mening is dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, eventueel de sanctie dient op te

leggen. Meer zegt de wetgever niet. De delicate taak, criteria voor de berekening van het bedrag van de forfaitaire som of dwangsom te ontwikkelen, wordt in zijn geheel gedelegeerd aan het Hof, dat daarbij wordt bijgestaan door de Commissie, die een eerste raming moet maken. Ik twijfel niet aan de ernst van de politieke moeilijkheden die bij de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht een bevreemdiger oplossing hebben belet, noch verdedig ik het naïeve standpunt, dat de rechterlijke taak beperkt moet blijven tot de toepassing van rechtsregels die reeds vóór het concrete geschil bestonden. Toch moet mij van het hart, dat ik moeite heb met het feit dat hier ten gunste van het orgaan dat belast is met de beslechting van geschillen binnen de Unie, afstand wordt gedaan van de bevoegdheid een regeling op te stellen die uiteindelijk het falen van andere, vooral politieke instrumenten om de lidstaten tot eerbiediging van de communautaire rechtsorde te bewegen, moet compenseren.

Dit gezegd zijnde, ga ik thans over op het onderzoek van de in artikel 171, lid 2, neergelegde regeling voor de vaststelling van een dwangsom, waarbij ik in het bijzonder zal ingaan op de vraag, welke bevoegdheden de Commissie respectievelijk het Hof in dezen hebben.

87. Volgens genoemde bepaling vermeldt de Commissie dus het bedrag dat zij in de gegeven omstandigheden passend acht, en kan het Hof, indien het van mening is dat er sprake is van niet-nakoming, een sanctie opleggen. In artikel 171, lid 2, wordt dus geen verband gelegd tussen enerzijds de aan de Commissie toekomende bevoegdheid om het bedrag te *vermelden*, en anderzijds de bevoegdheid van het Hof om de sanctie

26 — Die overeenkomt met de in artikel 169 van het Verdrag voorziene procedure, met dit verschil dat de Commissie in haar met redenen omkleed advies „de punten” moet preciseren waarop de gedaagde lidstaat het eerste arrest niet is nagekomen.

op te leggen. Toch gaat het hier volgens mij niet om twee volstrekt op zichzelf staande bevoegdheden, in die zin dat het Hof zonder meer van het door de Commissie gedane voorstel zou kunnen afwijken. Hiervoor zijn de volgende vier redenen aan te voeren.

88. Indien dit zo was, dat wil zeggen indien het Hof volledig vrij was om naar eigen inzicht over de noodzaak van oplegging van een geldelijke sanctie te beslissen en om het bedrag van die sanctie vast te stellen, zou de taak van de Commissie na de instelling van het beroep worden gereduceerd tot die van een *amicus curiae* die naar zijn beste weten met een voorstel komt. Deze bevoegdheid komt in elk geval reeds toe aan de andere partijen die eventueel bij het geding betrokken zijn, te weten de lidstaten en de overige instellingen. Wanneer het Verdrag bepaalt dat de Commissie, zodra het beroep ex artikel 171 is ingesteld, de modaliteiten en het bedrag van de door haar passend geachte sanctie dient te preciseren, betekent dit volgens mij iets meer dan de loutere verplichting voor de Commissie om het Hof voor te lichten over een wezenlijk punt van de procedure. Nu het voorstel van de Commissie met zoveel woorden in het Verdrag wordt genoemd, moet het juridisch zwaarder wegen dan hetgeen door eventuele interveniënten wordt aangevoerd.

89. De tweede reden houdt verband met de aard van de procedure van artikel 171, lid 2, die, zoals gezegd, niet bedoeld is om de lidstaat voor zijn niet-nakoming te bestraffen, maar om hem tot nakoming te bewegen. De Commissie beschikt in dit verband over een discretionaire bevoegdheid in de meest ruime zin: zij is in geen enkel opzicht verplicht op een schending

van artikel 171, lid 1, te reageren. Bij haar beslissing om al dan niet beroep in te stellen, dient zij immers niet alleen juridische overwegingen, maar ook elementen van politieke opportuniteit in aanmerking te nemen. Welnu, ook bij de oplegging en vaststelling van een dwangsom kunnen overwegingen van politieke opportuniteit niet buiten beschouwing worden gelaten. Zo gezien zou het met de opzet van artikel 171 in strijd zijn, wanneer de Commissie enerzijds heerser over de procedure was — aangezien zij als enige bevoegd is deze procedure in te leiden dan wel juist te besluiten daarvan af te zien —, terwijl tegelijkertijd haar voorstel voor een sanctie niet meer dan een suggestie was, zonder enige betekenis voor de uiteindelijke uitspraak van het Hof.

90. De derde reden is niet meer dan een uitvloeisel van de tweede. De gemeenschapswetgever heeft geen starre regeling willen invoeren met voor elk type niet-nakoming een vooraf bepaalde sanctie. Daarom houdt de beslissing over de oplegging van een sanctie en over het bedrag daarvan per definitie — zij het ook voor een deel — een politieke keuze in. Wat de vaststelling van het bedrag van de sanctie betreft, lijkt de Commissie te hebben besloten deze keuze tot uitdrukking te brengen door het opstellen van een criterium „ernst van de inbreuk”. Aanvaarding van het standpunt dat het Hof, na de Commissie te hebben gehoord, soeverein over de oplegging en de vaststelling van het bedrag van de dwangsom mag beslissen, zou betekenen dat dit rechterlijk orgaan zich moet gaan inlaten met de beoordeling van overwegingen van politieke opportuniteit, waardoor de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen van de Unie danig zou worden verstoord. Immers, waaraan zou het Hof het recht ontnemen om uit te maken

dat een herhaalde schending van de bepalingen van de afvalrichtlijnen, waarom het in de onderhavige zaak gaat, ernstiger of juist minder ernstig²⁷ is dan een herhaalde inbreuk op de bepalingen van richtlijn 89/48/EEG inzake de erkenning van diploma's op het gebied van het hoger onderwijs²⁸?

91. De vierde reden is van zuiver procedurele aard, maar daarom nog niet minder belangrijk. Want wanneer het Hof volledig vrij is de door hem passend geachte sanctie op te leggen en vast te stellen, zonder daarbij rekening te houden met het voorstel van de Commissie — dat logischerwijs aan de orde komt tijdens het debat tussen partijen — hoe zit het dan met de rechten van de verdediging?

92. Aan de andere kant bepaalt artikel 171 evenmin, dat het Hof op enigerlei wijze gebonden is aan het voorstel van de Commissie. Wat zijn nu de grenzen van 's Hofs bevoegdheid? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet allereerst worden nagegaan, wat de Commissie in haar voorstel zal vermelden.

93. Het lijkt logisch, dat de Commissie zich in haar voorstel in elk geval uitspreekt over:

27 — Strikt juridisch gezien weegt elke niet-nakoming van een arrest van het Hof eigenlijk even zwaar, aangezien het hierbij steeds gaat om de niet-uitvoering van een beslissing met bindende kracht (zie in die zin punt 3.1., eerste alinea, van de in punt 14 van deze conclusie besproken tweede mededeling).

28 — Richtlijn van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16), die aan de orde is in zaak C-197/98, Commissie/Griekenland, die eveneens betrekking heeft op een procedure ex artikel 171.

a) de opportuniteit of inopportuniteit van de oplegging van een sanctie²⁹, b) de soort sanctie die moet worden opgelegd (een forfaitaire som of een dwangsom), en c) het bedrag daarvan dat zij in de gegeven omstandigheden passend acht. Wat dit laatste punt betreft, dient de Commissie naar behoren te motiveren, waarom zij de voorgestelde sanctie in de gegeven omstandigheden passend acht.

94. Aangezien elk van de door de Commissie te maken keuzen onvermijdelijk een opportuniteitstoets inhoudt, ben ik van mening dat 's Hofs onderzoek niet verder mag gaan dan het geval is bij gemeenschapshandelingen waaraan ingewikkelde beoordelingen ten grondslag liggen.

Alsdan beschikt de gemeenschapsinstelling volgens 's Hofs rechtspraak over een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarvan de uitoefening onderworpen is aan een beperkte rechterlijke toetsing, wat betekent dat de gemeenschapsrechter zijn eigen beoordeling van de feiten niet in de plaats mag stellen van die van de instelling. In dergelijke gevallen beperkt het Hof zich tot een onderzoek naar de juistheid van de feiten en naar de juridische kwalificatie van die feiten door de gemeenschapsinstelling, waarbij het in het bijzonder nagaat, of de instelling geen kennelijke fout heeft begaan dan wel zich schuldig heeft gemaakt aan misbruik van bevoegdheid of de grenzen

29 — In zoverre moet volgens mij niet al te veel gewicht worden toegekend aan de tekst van artikel 228 EG, dat lijkt te verlangen dat de Commissie de oplegging van een sanctie vordert. Hoe dan ook zou de Commissie al in overeenstemming met deze lezing van de bepaling handelen, indien zij slechts een symbolische sanctie voorstelde.

van haar beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden.³⁰

95. In het kader van het onderhavige geschil moet dan ook worden gezegd, dat de in verband met de drie in punt 93 genoemde aspecten noodzakelijke uitoefening van de bevoegdheid tot beoordeling van de opportuniteit naar haar aard door de gemeenschapsrechter slechts in beperkte mate kan worden getoetst. Het Hof dient er dus voor te waken, dat het zijn eigen beoordeling niet in de plaats stelt van die van de Commissie, teneinde te vermijden dat zijn rechtsprekende functie in de kern wordt aangetast. Het dient uiteraard na te gaan, of de feiten juist zijn vastgesteld en of het sanctievoorstel niet kennelijk onjuist is. Het is nogal onwaarschijnlijk, dat de loutere vermelding van een sanctie en het bedrag ervan misbruik van bevoegdheid — zelfs in strikt objectieve zin — dan wel een kennelijke overschrijding van de aan de Commissie toekomende beoordelingsbevoegdheid zou opleveren. De rechterlijke toetsing van een dergelijk sanctievoorstel zal veeleer betrekking hebben op de vraag, of het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling in acht zijn genomen.³¹

96. Volgens vaste rechtspraak moet bij het onderzoek van de vraag, of een bepaling

van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, worden nagegaan, of de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het beoogde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.³² In verband met de procedure van artikel 171, lid 2, dient het Hof na te gaan, of het voorstel van de Commissie, in aanmerking genomen de ruime beoordelingsmarge die elke opportuniteitstoets meebrengt, een geschikt en evenredig middel is ter bereiking van het ermee beoogde doel, namelijk de beschuldigde lidstaat op een doeltreffende wijze tot uitvoering van het betrokken niet-nakomingsarrest te bewegen.

97. Het is ook vaste rechtspraak van het Hof, dat ingevolge het discriminatieverbod vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.³³ In het kader van de onderhavige procedure dient het Hof te voorkomen, dat op niet-nakomingsituaties die in beginsel met elkaar vergelijkbaar zijn, verschillende sancties worden toegepast, tenzij de Commissie dat verschil naar behoren motiveert.

98. Dit is naar mijn mening het kader waarbinnen de rechterlijke toetsing van het in artikel 171, lid 2, bedoelde voorstel dient plaats te vinden: waar de Commissie, gelet op de opportuniteitstoets die onvermijdelijk met het voorstel verbonden is, over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, heeft 's Hof's onderzoek een

30 — Zie met name arresten van 13 juli 1966, *Consten en Grundig/Commissie* (56/64 en 58/64, Jurispr. blz. 450); 22 januari 1976, *Balkan-Import-Export* (55/73, Jurispr. blz. 19, punt 8); 14 juli 1983, *Øhrgaard en Delvaux/Commissie* (9/82, Jurispr. blz. 2379, punt 14); 15 juni 1993, *Matra/Commissie* (C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punten 24 en 25), en 5 mei 1998, *National Farmers' Union e.a.* (C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 39).

31 — Vgl. punt 1, tweede alinea, van de tweede mededeling (hiervoor, punt 14).

32 — Zie onder meer arrest van 8 april 1992, *Mignini* (C-256/90, Jurispr. blz. I-2651, punt 16).

33 — Zie bijvoorbeeld arrest van 5 oktober 1994, *Duitsland/Raad* (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 67).

beperkt karakter en kan het Hof in geen geval zijn eigen beoordeling in de plaats stellen van die welke besloten ligt in het voorstel. De aard van het voorstel brengt mee, dat het Hof in het kader van dit beperkte onderzoek zal moeten nagaan, of er een kennelijke beoordelingsfout is gemaakt en of het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in acht zijn genomen.

99. Nu kan ik mijn standpunt geven over de door de Commissie voorgestelde sanctie.

c) Het sanctievoorstel van de Commissie

100. Omwille van de doorzichtigheid heeft de Commissie twee mededelingen gepubliceerd, waarvan de ene betrekking heeft op de toepassing van artikel 171 van het Verdrag, en de andere op de berekeningswijze van de in dit artikel voorziene dwangsom. Wegens de aard van de onderhavige procedure behoeft geen algemeen oordeel over de rechtmatigheid van de in die documenten vervatte criteria te worden gegeven. Nagegaan moet echter worden, of bij de toepassing van die criteria op het concrete geval de eerder door mij aangegeven grenzen zijn gerespecteerd. Dit betekent uiteraard niet dat ik van mening ben, dat de betrokken mededelingen elk rechtsgevolg ontberen. Ik geloof juist, dat zij de instelling waarvan zij afkomstig zijn, in voldoende mate binden om het verbod van „venire contra factum proprium” van toepassing te doen zijn, waarvan de schending eventueel voor de rechter kan worden

ingeroepen als mogelijke uitdrukking van het discriminatieverbod.³⁴ Overigens zou de transparantie er niet mee gediend zijn, wanneer de Commissie zich niet aan haar eigen mededelingen gebonden achtte.³⁵

101. Voor het geheel van de uit het arrest van 7 april 1992 voortvloeiende verplichtingen vorderde de Commissie in haar oorspronkelijke voorstel:

a) dat aan de Helleense Republiek een sanctie zou worden opgelegd;

b) dat daarvoor de vorm van een dwangsom zou worden gekozen;

c) dat het bedrag van die dwangsom zou worden vastgesteld op 24 600 euro per dag, te betalen vanaf de datum van uitspraak van het arrest tot de dag waarop de gedaagde staat het niet-nakomingsarrest volledig zou hebben uitgevoerd.

34 — Zoals het Hof in het kader van het ambtenarenrecht heeft uitgemaakt. Zie onder meer arresten van 30 januari 1974, Louwage/Commissie (148/73, Jurispr. blz. 81, punt 12), en 29 maart 1984, Buick/Commissie (25/83, Jurispr. blz. 1773, punt 15).

35 — Vgl. in verband met het beleid op het gebied van staatssteun Jestaedt, T., en Häsemeyer, U., „Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1995, blz. 787 e.v.

Genoemd bedrag is de uitkomst van de vermenigvuldiging van het forfaitaire basisbedrag (500 euro) met de gekozen coëfficiënten voor de ernst (6) en de duur (2), en, ten slotte, met de coëfficiënt waarin de „financiële draagkracht” van de verweerende staat tot uitdrukking komt (4,1).³⁶

— coëfficiënt 1 voor de inbreuk op artikel 12 van richtlijn 78/319.

102. Het Hof heeft de Commissie schriftelijk verzocht om, voor het geval dat elk van de aan de Helleense Republiek ten laste gelegde inbreuken een autonoom karakter heeft, voor elk van die inbreuken de coëfficiënten voor de ernst en de duur te vermelden.

Voor elk van de inbreuken stelde de Commissie dezelfde coëfficiënt voor de duur vast, namelijk 2.

103. In haar antwoord noemde en motiveerde de Commissie de volgende coëfficiënten voor de ernst:

De toepassing van elk van deze coëfficiënten op het basisbedrag (500), vermenigvuldigd met de coëfficiënt voor de „financiële draagkracht” (4,1), leidt tot een totaalbedrag van 32 800 euro³⁷ per dag voor alle inbreuken tezamen, en ook weer voor elk van de verplichtingen te betalen vanaf de datum van uitspraak van het arrest in deze zaak tot de dag waarop aan elke afzonderlijke verplichting is voldaan.

— coëfficiënt 4 voor de inbreuk op artikel 4 van richtlijn 75/442;

— coëfficiënt 2 voor de inbreuk op artikel 6 van richtlijn 75/442;

— coëfficiënt 1 voor de inbreuk op artikel 5 van richtlijn 78/319;

104. Ik moet zeggen, dat het standpunt van de Commissie mij nogal bevreemd. Ik ben het niet eens met haar uitgangspunt, dat wanneer voor elk van de geschonden bepalingen coëfficiënten voor de ernst en de duur worden vermeld, het totaalbedrag hoger uitvalt dan wanneer alle inbreuken bij elkaar worden genomen. De Commissie heeft geen enkele reden aangevoerd om dit verschil in uitkomst te rechtvaardigen.

³⁶ — $500 \times 6 \times 2 \times 4,1 = 24\ 600$.

³⁷ — Artikel 4 van richtlijn 75/442: $500 \times 4 \times 2 \times 4,1 = 16\ 400$.
 — Artikel 6 van richtlijn 75/442: $500 \times 2 \times 2 \times 4,1 = 8\ 200$.
 — Artikel 5 van richtlijn 78/319: $500 \times 1 \times 2 \times 4,1 = 4\ 100$.
 — Artikel 12 van richtlijn 78/319: $500 \times 1 \times 2 \times 4,1 = 4\ 100$.

Ik ben integendeel van mening, dat wanneer voor de uitvoering van een niet-nakomingsarrest moet worden voldaan aan verschillende verplichtingen die los van elkaar kunnen worden vervuld, het niet alleen mogelijk, maar ook wenselijk is dat in het voorstel van de Commissie en in het arrest van het Hof wordt aangegeven, in hoeverre elk van die verplichtingen bij de vaststelling van het bedrag van de sanctie heeft meegewogen. Dit is volstrekt in overeenstemming met het doel van de sanctieprocedure, die — ik herhaal het nog maar eens — enkel bedoeld is om de recalcitrante staat ertoe te bewegen, zich naar de communautaire rechtsorde te voegen. De mogelijkheid dat een arrest slechts gedeeltelijk of geleidelijk wordt uitgevoerd, waarbij het bedrag van de sanctie dienovereenkomstig wordt verlaagd, is dan ook helemaal in lijn met deze doelstelling. Bovendien biedt enkel een voorstel waarin de verschillende verplichtingen los van elkaar worden gezien, het Hof de mogelijkheid de voorgestelde sanctie uit te splitsen naar de verplichtingen waarvan de schending tijdens de gerechtelijke procedure is vastgesteld. Ten slotte krijgt de onderhavige procedure als gevolg van die opsplitsing van verplichtingen meer weg van een executieprocedure, terwijl zij tegelijkertijd verder komt af te staan van wat zou kunnen worden beschouwd als een politieke beoordeling van het gedrag van een lidstaat in een bepaalde sector van het communautair beleid.

105. Naar mijn mening moet dan ook de voorkeur worden gegeven aan de benadering waarbij de uitvoering van elk van de uit het niet-nakomingsarrest voortvloeiende verplichtingen afzonderlijk wordt beoordeeld, voor zover die verplichtingen een voldoende zelfstandig karakter hebben om apart te worden uitgevoerd.

106. Zoals ik eerder al aangaf, staan de in artikel 6 van richtlijn 75/442 en in artikel 12 van richtlijn 78/319 geformuleerde verplichtingen tot opstelling van plannen en programma's volstrekt op zichzelf, in die zin dat zij afzonderlijk kunnen worden uitgevoerd. Dit ligt anders bij de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 van richtlijn 75/442 en artikel 5 van richtlijn 78/319. De op de lidstaten rustende verplichting om de nodige maatregelen te nemen opdat de afvalstoffen, de toxische en gevaarlijke afvalstoffen daaronder begrepen, worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, omvat namelijk mede de verplichting om die maatregelen te onderwerpen aan een plan of programma (zie hiervoor, punten 63 en 78).

107. Aan het arrest van 7 april 1992 kan derhalve volledig uitvoering worden gegeven door een adequate verwijdering van de afvalstoffen, de toxische en gevaarlijke afvalstoffen daaronder begrepen, overeenkomstig de daarvoor opgestelde plannen of programma's, terwijl de correcte opstelling van die plannen of programma's — als op zichzelf staande verplichting — slechts een gedeeltelijke uitvoering van dat arrest zou opleveren.

108. Met betrekking tot het type sanctie en het bedrag dat „in de gegeven omstandigheden passend” moet worden geacht, merk ik nog eens op, dat hiervoor moet worden uitgegaan van het voorstel van de Commissie, dat op zijn beurt onderworpen is aan de eerder door mij beschreven beperkte rechterlijke toetsing. Het probleem zit hem hierin, dat de Commissie in de onderhavige zaak twee bedragen heeft voorgesteld,

namelijk in eerste instantie een dwangsom van 24 600 euro per dag voor de als één geheel beschouwde inbreuk waaraan Griekenland zich schuldig zou hebben gemaakt, en vervolgens een reeks van dwangsommen voor de individuele bepalingen die zouden zijn geschonden, uitkomend op een totaalbedrag van 32 800 euro per dag.

110. Het voorstel van de Commissie om een dwangsom van 24 600 euro per dag op te leggen, moet daarom worden onderzocht.

111. Om tot dit bedrag te komen, heeft de Commissie de volgende criteria toegepast: de ernst van de inbreuk, de duur van de niet-nakoming en de factor „financiële draagkracht”.

109. Het is te begrijpen, dat de Commissie de voorkeur heeft gegeven aan een totaalbenadering en dus een sanctie heeft voorgesteld voor het geheel van de bepalingen waarvan het Hof in zijn arrest de niet-nakoming had vastgesteld. Ik zie echter niet in, waarom bij een afzonderlijke beschouwing van de inbreuken het totaalbedrag van de verschillende sancties hoger — zelfs veel hoger — zou moeten zijn dan het bedrag dat bij toepassing van de eerste methode passend lijkt. Zoals ik al zei, komt de Commissie in dit verband niet verder dan het formuleren van een *petitio principii*.³⁸ Ik ben dan ook de mening toegedaan, dat het tweede voorstel van de Commissie in feite een nieuwe beoordeling is, die, nu zij niet met redenen is omkleed, zowel op grond van het verbod van willekeur als op grond van het (uit het adagium „in dubio, pro libertate” voortvloeiende) beginsel, dat van twee passende sancties de minst zware moet worden gekozen, van de hand moet worden gewezen.

Ik zie in de keuze voor deze criteria niets waaruit blijkt, dat een kennelijke beoordelingsfout zou zijn gemaakt dan wel het evenredigheidsbeginsel of het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden. Zoals ik eerder al aangaf, is het niet aan de gemeenschapsrechter om zich uit te spreken over de vraag, of de keuze voor bepaalde criteria al dan niet opportuun was, of over de wijze waarop die criteria in het gegeven geval moeten worden toegepast. Anders zou de gemeenschapsrechter namelijk zijn eigen beoordeling in de plaats stellen van die van de Commissie.

Het Hof behoeft daarom enkel ervan overtuigd te zijn, dat de criteria die de Commissie voornemens is toe te passen, naast een groot aantal andere geschikt zijn om het met artikel 171, lid 2, beoogde doel te bereiken. In dit verband acht ik het noodzakelijk om, bovenop hetgeen de Commissie in haar tweede mededeling heeft gezegd, enkele opmerkingen te maken over de „geschiktheid” van de door deze instelling gekozen methode.

38 — In haar schriftelijk antwoord op de vraag van het Hof stelt zij namelijk, dat „de benadering waarbij in voorkomend geval voor elke geschonden bepaling een coëfficiënt voor de ernst en een coëfficiënt voor de duur wordt voorgesteld, in geval van schending van verscheidene richtlijnen of bepalingen zou leiden tot bedragen die, bij elkaar opgeteld, een tamelijk hoge dwangsom zouden opleveren”.

112. Terwijl het uiteindelijke doel van de procedure van artikel 171, lid 2, de implementatie van de communautaire rechtsorde — en geenszins de bestraffing van onrechtmatig handelen — is, is het onmiddellijke doel ervan de weerstand van de recalcitrante lidstaat zo snel mogelijk te breken door middel van de indirecte dwang die uitgaat van een financiële sanctie.³⁹ Om doeltreffend te zijn, moet deze dwang zijn afgestemd op het economisch niveau van de betrokken staat. Het is daarom volstrekt gerechtvaardigd, bij de vaststelling van het bedrag van de sanctie een factor „financiële draagkracht” in aanmerking te nemen.⁴⁰

113. Minder sterk lijkt het mogelijke verband tussen de mate van onwil van de aangeklaagde staat⁴¹ en de door de Commissie gekozen criteria duur en ernst van de inbreuk. In geen van de twee mededelingen van de Commissie wordt een duidelijk antwoord gegeven op de vraag, waarom is gekozen voor deze parameters, die veel gelijkenis vertonen met op het gebied van het strafrecht toegepaste criteria. Als zij het dezelfde doel dienen als de laatstgenoemde, zouden zij naar mijn mening in strijd met de ratio van artikel 171, lid 2, moeten worden verklaard. Met de dwangsom wordt immers „beoogd, het verzet tegen de uitvoering van de uitspraak te breken door de schuldenaar ertoe aan te zetten, zelf aan zijn verplichtingen te voldoen (indirecte dwang of ‚astreinte’), wat niet het doel is van de sanctie, die veeleer (los

39 — Vgl. Diez-Hochleitner, J., „La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros”, *Revista de instituciones europeas*, 1993, blz. 837-899, inz. blz. 879.

40 — Ofschoon het verbazing wekt, dat bij de berekening van de „financiële draagkracht” van iedere lidstaat rekening is gehouden met het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt (zie punt 4 van de in punt 14 van deze conclusie besproken tweede mededeling van de Commissie).

41 — Het op een staat toegepaste begrip „wil” heeft altijd een metaforisch karakter. Zo wordt een verdragschending die niet te wijten is aan de centrale autoriteiten van een staat, nog steeds beschouwd als een geval van „wil om niet na te komen” van de zijde van die staat.

van het algemene doel ervan) moet worden gezien als de prijs voor een reeds begane onrechtmatigheid”.⁴² Toch kunnen de betrokken criteria volgens mij wel geldig worden geacht, namelijk wanneer men ervan uitgaat dat daarmee niet de afstemming van een straf op de ernst en de duur van het delict tot uitdrukking wordt gebracht, maar de mate waarin in het gegeven geval het herstel van de communautaire rechtsorde urgent is. Anders gezegd: uit het feit dat het bedrag van de dwangsom hoger wordt naarmate de inbreuk ernstiger is en langer duurt, blijkt dat het wenselijk wordt geacht dat de snelheid waarmee een arrest wordt opgevolgd — die naar verwachting recht evenredig is aan het bedrag van de dwangsom — bij langdurige schendingen van belangrijke communautaire bepalingen groter is dan in geval van korte schendingen van minder belangrijke rechtsnormen. Zo gezien lijken de criteria ernst en duur mij in overeenstemming met het doel van artikel 171, een zo spoedig mogelijke uitvoering van het arrest te bewerkstelligen.

114. Bij de toepassing van deze parameters op het onderhavige geval heeft de Commissie een coëfficiënt van 6 op 20 voor de ernst en een coëfficiënt van 2 op 3 voor de duur vastgesteld. De redenen die zij hiervoor heeft aangevoerd, zijn afdoende en vallen binnen de beoordelingsmarge die haar op dit punt moet worden toegekend, terwijl er in beginsel geen sprake is van een kennelijke fout of van schending van het evenredigheidsbeginsel of het gelijkheidsbeginsel.

115. Ik kom dan ook tot de voorlopige conclusie, dat het voorstel van de Commissie om de Helleense Republiek een finan-

42 — García de Enterria, E., en Fernández, T.-R.: *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1989, blz. 743.

ciële sanctie van 24 600 euro per dag op te leggen teneinde haar tot nakoming van het arrest van 7 april 1992 te bewegen, in de gegeven omstandigheden passend is in de zin van artikel 171, lid 2, van het Verdrag.

— de inbreuk op artikel 5 van richtlijn 78/319: 12,5 %;

— de inbreuk op artikel 12 van richtlijn 78/319: 12,5 %.

116. Zoals ik echter al aangaf, dient zowel voor het voorstel van de Commissie als voor het arrest van het Hof de voorkeur uit te gaan naar een benadering die het mogelijk maakt, de uitvoering van elk van de uit het niet-nakomingsarrest voortvloeiende verplichtingen afzonderlijk te beschouwen, voor zover die verplichtingen zelfstandig genoeg zijn om apart te kunnen worden nagekomen.

Uitgedrukt in euro per dag betekent dit:

— voor de inbreuk op artikel 4 van richtlijn 75/442: 12 300;

— voor de inbreuk op artikel 6 van richtlijn 75/442: 6 150;

117. Een en ander betekent, dat ik mij dien uit te spreken over het relatieve gewicht van elk van de inbreuken. Daarvoor baseer ik mij wederom op hetgeen op dit punt is verklaard door de Commissie, die de met deze beoordeling samenhangende opportuniteitstoets heeft te verrichten. In haar voorstel voor afzonderlijke sancties komt de Commissie tot een totaalbedrag waarin de inbreuken op de verschillende bepalingen het volgende relatieve gewicht hebben:

— voor de inbreuk op artikel 5 van richtlijn 78/319: 3 075;

— voor de inbreuk op artikel 12 van richtlijn 78/319: 3 075.

— de inbreuk op artikel 4 van richtlijn 75/442: 50 %;

— de inbreuk op artikel 6 van richtlijn 75/442: 25 %;

118. Ik ben wederom van mening, dat de redenen die de Commissie voor deze verdeling heeft aangevoerd, binnen de haar in dit verband toekomende ruime beoordelingsbevoegdheid vallen, behalve dan waar het de inbreuk op artikel 12 van richtlijn 78/319 betreft. Immers, volgens deze bepaling stellen de lidstaten programma's voor

de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen op en passen zij die op gezette tijden aan. Zoals ik eerder al aangaf, impliceert de in artikel 5 van dezelfde richtlijn geformuleerde verplichting om die afvalstoffen te verwijderen, dat deze verwijdering volgens een programma dient te geschieden. Zo gezien kan de in artikel 5 neergelegde verplichting niet worden nagekomen zonder dat tegelijkertijd uitvoering wordt gegeven aan de verplichting ex artikel 12. Het lijkt in strijd met de beginselen van de logica, aan het geheel hetzelfde relatieve gewicht toe te kennen als aan een onderdeel van dat geheel. Dit betekent, dat het relatieve gewicht van de schending van de verplichting om programma's voor de verwijdering van giftige afvalstoffen op te stellen, in zoverre moet worden verlaagd, dat dezelfde verhouding ontstaat als tussen de artikelen 4 en 6 van richtlijn 75/442, dat wil zeggen met de helft. In het geval van artikel 12 van richtlijn 78/319 komt dit neer op een verlaging van 12,50 % naar 6,25 %. Teneinde een reformatio in peius te vermijden, dient deze vermindering van de relatieve ernst te leiden tot een overeenkomstige verlaging van het voor de inbreuk als geheel voorgestelde bedrag. Het bedrag van 24 600 euro per dag moet met 6,25 % worden verlaagd, dat wil zeggen met 1 537,50 euro per dag. Dit leidt tot de volgende correctie:

— voor de inbreuk op artikel 12 van richtlijn 79/319: 1 537,50.

sancties betreffende de verplichtingen tot verwijdering van de afvalstoffen (artikel 4 van richtlijn 75/442 en artikel 5 van richtlijn 78/319) moeten worden toegepast, aangezien in die verplichtingen — ik herhaal het nog maar eens — de verplichtingen tot het opstellen van plannen en programma's (artikel 6 van richtlijn 75/442 en artikel 12 van richtlijn 78/319) besloten liggen. De sancties betreffende deze laatste verplichtingen hebben een zuiver conceptueel karakter: zij dienen ter berekening van de verlaging waartoe moet worden besloten in geval van gedeeltelijke nakoming, dat wil zeggen wanneer de verwerende staat wel de plannen en programma's opstelt, maar er niet in slaagt de afvalstoffen overeenkomstig die plannen en programma's te verwijderen. Een en ander betekent, dat de op te leggen dwangsom als volgt moet worden opgebouwd:

— voor de inbreuk op artikel 4 van richtlijn 75/442: 12 300;

— voor de inbreuk op artikel 5 van richtlijn 78/319: 3 075,

119. In dezelfde gedachtegang doorredend, kom ik tot de conclusie dat enkel de

met de mogelijkheid het bedrag van de dwangsom met 6 150 euro per dag te

verlagen in geval van gedeeltelijke nakoming van de verplichtingen ex artikel 6 van richtlijn 75/442, en met 1 537,50 euro per dag indien gedeeltelijk uitvoering wordt gegeven aan de uit artikel 12 van richtlijn 78/319 voortvloeiende verplichtingen.

datum van kennisgeving van het arrest van het Hof tot aan de volledige uitvoering van het arrest van 7 april 1992.

V — Kosten

120. Ik stel derhalve voor, de Helleense Republiek een dwangsom van 15 375 euro per dag op te leggen, te rekenen vanaf de

121. Daar ik in overweging geef, het beroep volledig toe wijzen, dient de Helleense Republiek overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te worden verwezen.

VI — Conclusie.

122. Concluderend geef ik het Hof in overweging:

- 1) te verklaren dat de Helleense Republiek geen uitvoering heeft gegeven aan het arrest van 7 april 1992, Commissie/Griekenland (C-45/91), voor zover zij nog steeds niet voldoet aan de verplichtingen die op haar rusten in verband met de vaststelling van de nodige maatregelen opdat in het gebied van Chania de afvalstoffen en de toxische en gevaarlijke afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en in verband met de vaststelling voor dit gebied van plannen of programma's voor de verwijdering van de afvalstoffen en de toxische en gevaarlijke afvalstoffen;

- 2) aan de Helleense Republiek een dwangsom van 15 375 euro per dag op te leggen, te rekenen vanaf de datum van betekening van het in deze zaak te wijzen arrest tot aan de beëindiging van de inbreuken;

- 3) de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.