

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
föredraget den 28 september 1999 *

I — Inledning

1. Förevarande mål är det första i vilket domstolen har att uttala sig om artikel 171 i EG-fördraget (nu artikel 228 EG). Bestämmelsen ger möjlighet att ålägga medlemsstater som underlåtit att följa en dom från domstolen som meddelats i en talan om överträdelse enligt artikel 226 EG (f.d. artikel 169) penningssanktioner.

Textens knapphet, samt frågans inneboende komplexitet, väcker ett stort antal rättsliga frågor, däribland främst beträffande sanktionernas art, deras eventuella retroaktiva verkan och gränserna därför samt domstolens respektive kommissionens befogenheter i fråga om att fastställa metod och belopp för sanktionen, för att bara nämna de viktigaste. Det torde dock kunna förutses att svårigheterna inte slutar i och med att dom avkunnats. I själva verket saknas fortfarande svar på grundläggande frågor som vid vilken tidpunkt ett fördragsbrott upphör (helt eller delvis), hur detta upphörande skall konstateras och vilka

följderna blir av att den instämnda staten inte betalar den ålagda sanktionen.

Det aktuella fallet är dessutom förenat med en annan komplikation, nämligen att det fördragsbrott som Republiken Grekland anklagas för inte, såsom vanligen är fallet, inskränker sig till en underlåtenhet att införliva ett gemenskapsdirektiv i det nationella rättssystemet, utan snarare avser en underlåtenhet att vidta de materiella åtgärder som krävs för att följa den europeiska lagstiftningen. Sammanfattningsvis är det fråga om att undersöka om avfallshanteringen i den kretensiska regionen Chania följer rådets direktiv 75/442/EEG om avfall¹ och 78/319/EEG om giftigt och annat farligt avfall.²

De nämnda svårigheterna utgör ramen för analysen, som företas i vetskap om rättspraxis betydelse för att klargöra detta för gemenskapsrätten nya processuella instituts hittills tämligen otydliga konturer.

1 — Direktiv av den 15 juli 1975 (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva område 15, volym 1, s. 238).

2 — Direktiv av den 20 mars 1978 (EGT L 84, s. 43; svensk specialutgåva område 15, volym 2, s. 85).

* Originalspråk: spanska.

II — Tillämpliga bestämmelser

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

A — Direktiven 75/442 och 78/319

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.”

2. Direktiven 75/442 och 78/319 syftar till att undanröja olikheterna mellan de bestämmelser som tillämpas i de olika medlemsstaterna i fråga om avfallshantering och bidra till att skydda miljön och förbättra livskvaliteten. Enligt artikel 145 i Anslutningsakten för Grekland, skall staten före den 1 januari 1981 följa båda direktiven.

4. Artikel 5 i direktiv 75/442 föreskriver att medlemsstaterna ”skall inrätta eller utse en eller flera behöriga myndigheter som skall ansvara för planering, organisation, bemyndigande och övervakning av [det slutliga omhändertagandet] av avfall inom ett visst område”.

Enligt artikel 6 i samma direktiv gäller följande:

3. Artikel 4 i direktiv 75/442 har följande lydelse:

”De behöriga myndigheter som avses i artikel 5... vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer som i första hand skall omfatta

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

— typ och kvantitet beträffande det avfall som skall återvinnas eller [omhändertas slutligt],

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

— allmänna tekniska krav,

— lämpliga områden för [slutligt omhändertagande], och

6. Direktiv 78/319 innehåller liknande föreskrifter om giftigt och annat farligt avfall. Artikel 5 i direktivet har följande lydelse:

— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall.

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att giftigt och annat farligt avfall [omhändertas slutligt] utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, och särskilt

I planerna kan exempelvis anges

— de fysiska eller juridiska personer som får sköta [det slutliga omhändertagandet] av avfall,

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

— beräknade kostnader för [slutligt omhändertagande],

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall.”

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

5. Artikel 14 i direktiv 75/442 föreskriver att medlemsstaterna till kommissionen skall överlämna texterna till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

2. I synnerhet skall medlemsstaterna säkerställa att förbud gäller mot att överge giftigt och annat farligt avfall samt mot att släppa ut, deponera eller transportera det utan kontroll eller att skicka det till andra anläggningar, verksamheter eller företag än sådana som avses i artikel 9.1.”

7. I artikel 9.1 i direktiv 78/319 föreskrivs att anläggningar, verksamheter eller företag som lagrar, behandlar eller deponerar giftigt och annat farligt avfall måste erhålla tillstånd från behöriga myndigheter.

Medlemsstaternas behöriga myndigheter får ta med andra punkter, särskilt den beräknade kostnaden för [det slutliga omhändertagandet].

8. Artikel 12 i direktiv 78/319 har följande lydelse:

2. De behöriga myndigheterna skall offentliggöra de avfallsplaner som avses i 1. Medlemsstaterna skall sända planerna till kommissionen.

”1. De behöriga myndigheterna skall upprätta planer för [slutligt omhändertagande] av giftigt och annat farligt avfall och hålla dem aktuella. Planerna skall särskilt omfatta

3. Kommissionen skall tillsammans med medlemsstaterna göra systematiska jämförelser av planerna, för att säkerställa att genomförandet av detta direktiv blir tillräckligt samordnat.”

— typ och mängd av avfall som skall [omhändertas slutligt],

9. I artikel 21.2 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall överlämna texterna till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv till kommissionen.

— metoderna för [slutligt omhändertagande],

— vid behov specialiserade behandlingsanläggningar,

10. ”Avfall” definieras i artikel 1 a i båda direktiven som ”varje ämne, substans eller föremål som innehavaren [omhändertar slutligt] eller är skyldig att [omhänderta slutligt] enligt gällande nationell lagstiftning”. ”[G]iftigt och annat farligt avfall” definieras i artikel 1 b i direktiv 78/319 som ”avfall som innehåller eller är förorenat av de ämnen eller material som är upptagna i förteckningen i bilagan till detta direktiv, av sådan beskaffenhet eller i sådana mängder eller koncentrationer att

— lämpliga platser för [slutligt omhändertagande].

risker uppkommer för människors hälsa eller för miljön”.

bestämt vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom, får kommissionen väcka talan vid domstolen. Därvid skall kommissionen ange det standardbelopp eller det vite som den med hänsyn till omständigheterna anser det lämpligt att den berörda medlemsstaten skall betala.

B — *Artikel 171 i fördraget (nu artikel 228 EG)*

11. Fördraget om Europeiska unionen som trädde i kraft den 1 november 1993 lade genom artikel G.51 till ett andra stycke till dåvarande artikel 171 i EEG-fördraget. Den nya bestämmelsen, som i och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 fick beteckningen 228 EG, har följande lydelse:

Om domstolen finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma dess dom, kan den förelägga staten att betala ett standardbelopp eller ett vite.

Detta förfarande skall inte inverka på tillämpningen av artikel 227.”

”1. Om domstolen finner att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt detta fördrag, skall denna stat vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom.

C — *Kommissionens meddelanden om genomförandet av artikel 171 och metoden för beräkning av det vite som föreskrivs i denna bestämmelse*

2. Om kommissionen anser att den berörda medlemsstaten inte har vidtagit sådana åtgärder skall kommissionen, efter att ha gett staten tillfälle att framföra sina synpunkter, avge ett motiverat yttrande i vilket den preciserar på vilka punkter den berörda medlemsstaten har underlåtit att följa domstolens dom.

12. Trots att de inte utgör rättsakter i egentlig bemärkelse är dessa meddelanden bindande för den institution de härrör från, åtminstone i så måtto att institutionen, för att inte kränka principen om likabehandling, inte kan avvika från dem utan en tillfredsställande motivering.

Om den berörda medlemsstaten underlåter att inom den tidsfrist som kommissionen

13. I meddelandet från kommissionen om genomförandet av artikel 171 i EG-för-

draget av den 21 augusti 1996 (nedan kallat första meddelandet)³, föreskrivs bland annat följande:

pet bör beräknas med hänsyn till tre grundläggande kriterier:

”...

— *Överträdelsens svårighetsgrad.*

4. I artikel 171 föreskrivs två alternativa penningsanktioner, *standardbelopp* eller *vite*. Med hänsyn till den grundläggande målsättningen med hela överträdelseförfarandet, vilken är att så snart som möjligt uppnå överensstämmelse, anser kommissionen att *vite* är den lämpligaste sanktionen för att uppnå detta mål.

— *Överträdelsens varaktighet.*

— *Behovet av en avskräckande sanktion för att undvika upprepning.*

Detta innebär emellertid inte att kommissionen avhänder sig möjligheten att ålägga ett *standardbelopp*.

5. Fastställandet av *sanktionsbeloppet* bör vägledas av själva målsättningen med detta medel, dvs. att garantera den effektiva tillämpningen av gemenskapsrätten. Kommissionen anser att belopp-

6. Vad gäller svårighetsgraden är en överträdelse som består i att en dom inte följs alltid att anse som allvarlig. Men för de särskilda behoven vad gäller fastställandet av penningsanktionen tar kommissionen även hänsyn till två faktorer som är nära förbundna med överträdelsen i sak som ledde till den dom som inte efterkommit, dvs. *betydelsen av de gemenskapsregler som var föremål för överträdelsen och överträdelsens följder för allmän- och individualintresset.*

3 — EGT C 242, s. 6.

...

8. Vad gäller sanktionens effektivitet är det viktigt att fastställa lämpliga *belopp* för att garantera sanktionens *avskräckande verkan*. Att enbart ålägga symboliska sanktioner skulle frånta detta kompletterande medel i överträdelseförfarandet dess ändamålsenliga verkan och gå tvärtemot det slutliga målet med detta förfarande, vilket är att garantera full tillämpning av gemenskapsrätten.

De penningssanktioner som kommissionen föreslår Europeiska gemenskapernas domstol måste vara möjliga att förutse för medlemsstaterna och beräknas enligt en metod som tar hänsyn till såväl proportionalitetsprincipen som principen om likabehandling mellan medlemsstaterna. Metoden måste också vara klar och enhetlig, eftersom kommissionen måste motivera inför domstolen hur det föreslagna beloppet bestämts.

Beslutet att begära att sanktioner åläggs är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, som uppgavs i punkt 3. När det däremot har beslutats att sanktioner bör åläggas är det logiskt, för att säkerställa den avskräckande effekten, att öka beloppen om det finns *risk för upprepnings* (eller om upprepnings fastslagits) av fördragsbrottet för att upphäva de ekonomiska fördelar som medlemsstaten eventuellt har dragit av överträdelsen i fråga.”

...

Vitet som skall erläggas av medlemsstaten uppgår till summan av sanktionsbeloppen för varje dags försening av genomförandet av domstolens dom, med början från och med den dag då domstolens andra dom meddelats den medlemsstat som begått överträdelsen, fram till dess att överträdelsen upphört.

14. I kommissionens meddelande ”Metod för beräkning av vite enligt artikel 171 i EG-Fördraget” av den 28 februari 1997 (nedan kallat andra meddelandet)⁴ föreskrivs särskilt följande:

...

Det dagliga vitesbeloppet beräknas på följande sätt:

”...

— Ett enhetligt basbelopp multipliceras med en svårighets- och en varaktighetskoefficient.

4 — EGT C 63, s. 2.

— Resultatet multipliceras med en ...
bestämd faktor per land (faktor 'n')
som tar hänsyn dels till den berörda
medlemsstatens betalningsförmåga,
dels till medlemsstatens antal röster i
rådet.

Ur strikt juridisk synvinkel är överträdelsen
alltid av samma art: Det är fråga om
bristande efterlevnad av en dom av dom-
stolen vari en underlåtelse konstateras och
därmed om en överträdelse av fördragets
artikel 171.1.

...

Det enhetliga basbeloppet definieras som
det fasta grundbelopp på vilket multiplika-
torkoefficienterna skall tillämpas.... Det ...
har fastställts på ett sådant sätt att

— kommissionen har stort utrymme för
bedömning vid tillämpningen av mul-
tiplikatorkoefficienterna,

Överträdelsens svårighetsgrad skall tilläm-
pas på basbeloppet i form av en koefficient
från 1—20.

— beloppet är rimligt och kan bäras av ...
alla medlemsstaterna,

— beloppet är tillräckligt högt för att
sätta starkt tryck på vilken som helst
av medlemsstaterna.

För beräkningen av vitet skall överträdel-
sens varaktighet beräknas från det att
domstolen meddelat sin första dom....

Beloppet har fastställts till 500 ecu per dag. ...

Överträdelsens varaktighet skall tillämpas på basbeloppet som en multiplikator-koefficient från 1 till 3.

...

Vitesbeloppet skall ha som effekt en sanktion som är samtidigt proportionerlig och avskräckande.

Sanktionens avskräckande verkan har två sidor. Beloppet skall vara tillräckligt högt

— för att förmå medlemsstaten att vidta rättelse och upphöra med överträdelsen (dvs. det måste överstiga den vinst som medlemsstaten får ut av överträdelsen), och

— för att förmå medlemsstaten att inte upprepa handlingen.

Om sanktionen skall vara avskräckande kan rent symboliska sanktioner inte komma i fråga. Vitet måste utöva ett tillräckligt tryck på medlemsstaten för att förmå denna att vidta faktisk rättelse....

Den avskräckande verkan skall beräknas med hjälp av en faktor 'n' som är lika med ett geometriskt medeltal som grundas dels på medlemsstatens bruttonationalinkomst, dels på röstviktningen i rådet. Av detta framgår att faktorn 'n' kombinerar varje medlemsstats betalningsförmåga — uttryckt i dess BNI — med dess röstantal i rådet. Den formel som blir resultatet ger en rimlig spännvidd (från 1,0 till 26,4) mellan de olika medlemsstaterna.

Faktorn 'n' uppgår till följande:

...

Grekland: 4,1

...

En medlemsstats dagliga vitesbelopp beräknas genom att multiplicera svårighets- och varaktighetskoefficienterna med den (fasta) faktorn 'n' för medlemsstaten i fråga.

...”

III — Bakgrund

15. Den 7 april 1992 avkunnade domstolen dom i mål C-45/91, kommissionen mot Grekland,⁵ och förklarade:

”... Republiken Grekland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 4 och 6 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall och artiklarna 5 och 12 i rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall, genom att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall och giftigt och farligt avfall, i regionen Chania, omhändertas slutligt utan fara för människors hälsa och för miljön och genom att inte ha upprättat planer för hur avfall och giftigt och farligt avfall skall omhändertas slutligt.”

16. Eftersom kommissionen inte erhöll några som helst underrättelser om vilka åtgärder som vidtagits för att följa domen sände den, den 11 oktober 1993, en skrivelse till de grekiska myndigheterna med en påminnelse om de skyldigheter som åvilade dem till följd av domstolens dom.

17. Den 1 november 1993 trädde fördraget om Europeiska unionen i kraft.

18. Den 18 och 19 april 1994 hölls ett möte i Aten om tillämpningen av gemenskapsrätten inom miljöområdet där företrädare för Grekland och kommissionen deltog.

19. Genom en skrivelse som inkom till kommissionen den 24 augusti 1994 förklarade de grekiska myndigheterna att kommunförbundet i Chania, det för avfallshandlingen behöriga organet, hade fått ett ”preliminärt tillstånd” att öppna två nya områden för underjordisk deponering av avfall i regionerna Kopidani och Vardia och att en tillhörande miljökonsekvensstudie var under utarbetande. När denna väl var färdig — enligt beräkningarna i slutet av år 1994 — skulle förbundet slutföra den avslutande studien beträffande byggnation, idrifttagande, övervakning och återställande av de två markområden som befanns bäst lämpade. Den behöriga myndigheten skulle — fortfarande enligt den grekiska regeringen — hålla kommissionen väl underrättad om projektets fortsatta utveckling.

20. Den 21 september 1995 beslutade kommissionen, då ytterligare information om nämnda projekt inte inkommit, att inleda ett förfarande enligt artikel 171.2 i fördraget. Genom en skrivelse av samma datum anmodade kommissionen de grekiska myndigheterna att inkomma med yttrande inom en tvåmånadersfrist.

5 — REG 1992, s. I-2509.

21. Republiken Grekland svarade den 14 december 1995 att de behöriga lokala myndigheterna redan hade valt ut markområdet, vilket skulle göra det möjligt att genomföra det program för slutligt omhändertagande av avfall som hade utarbetats.

23. De grekiska myndigheterna svarade genom skrivelse av den 11 november 1996. För det första förklarades att man hade antagit en nationell plan för slutligt omhändertagande av avfall, som tillämpades på lokal nivå och för vilken tillräckliga anslag var tillgängliga.

Kommissionen förstod av denna skrivelse att de grekiska myndigheterna, fyra år efter det att domen om fördragsbrott avkunnats, fortfarande inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att få fördragsbrottet att upphöra. I själva verket befann sig programmet för slutligt omhändertagande av avfall fortfarande i ett inledande skede och var inte genomfört. Detta fick till följd att avfall fortfarande deponerades på en plats vid vattendraget Kouroupitos mynning, vilket medförde fara för människors hälsa och för miljön.

22. Kommissionen ansåg att Grekland inte hade fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 171.1 och sände, den 6 augusti 1996, ett motiverat yttrande till de grekiska myndigheterna och anmodade dem samtidigt att avhjälpa fördragsbrottet inom en ny tvåmånadersfrist.

I samma skrivelse uppmärksammade kommissionen de grekiska myndigheterna på möjligheten att ålägga ett vite för åsidosättande av en dom från domstolen, som till beloppet skulle fastställas av kommissionen när det rättsliga förfarandet inleddes.

Beträffande Chantias regionala avfallsplan angav de grekiska myndigheterna att den bestod i att genomföra ett övergripande program för avfallshantering som omfattade följande åtgärder:

— källsortering av avfall,

— konstruktion och tagande i drift av en mekanisk återvinningsanläggning,

— iordningställande och tagande i drift av en plats för deponering av avfall under jord,

— sanering av regionen på grund av det okontrollerade slutliga omhändertagandet av avfall som skett i deponin vid Kouroupitos.

På den sistnämnda punkten förklarade de grekiska myndigheterna, utan närmare precisering, att de hade genomfört konkreta åtgärder för att slutgiltigt lösa problemet med deponin vid Kouroupitos och att de var i färd med att utarbeta särskilda program för slutligt omhändertagande av avfall för detta fall.

24. Beträffande det slutliga omhändertagandet av giftigt och farligt avfall, liksom av sjukhusavfall, förklarade de grekiska myndigheterna att det ansvariga ministeriet höll på att vidta en rad åtgärder, bland annat finansiering av undersökningar och genomförande av arbeten för slutligt omhändertagande av avfall. Sammanfattningsvis hade prefekturen i Chania inlett de nödvändiga arbetena för att bygga en mekanisk återvinningsanläggning och för att avsätta ett markområde för underjordisk deponering av detta avfall. Enligt de ansvariga myndigheterna skulle genomförandet av dessa program lösa problemet Kouroupitos och de allmänna bristerna rörande avfallshanteringen i Chania.

25. Genom en skrivelse av den 28 augusti 1997 informerade de grekiska myndigheterna kommissionen om de framsteg som gjorts. De påpekade exempelvis att miljökonsekvensstudien för återvinningsanläggningen hade avslutats, liksom den första etappen i ett internationellt selektivt upphandlingsförfarande.

26. Svaret från de grekiska myndigheterna tillfredsställde inte kommissionen, som

anser att de vidtagna åtgärderna inte var tillräckliga för att följa domstolens dom. Därför har kommissionen väckt denna talan med yrkande om ett vite om 24 600 euro för varje dags försening, räknat från den dag då dom i förevarande mål avkunnas.

IV — Prövning i sak

27. Den grekiska regeringen å sin sida har invänt att talan inte kan tas upp till prövning eftersom den anser att syftet är att bestraffa ett handlande retroaktivt. I andra hand åberopar den grekiska regeringen dessutom beträffande vitesbeloppet bland annat att uppsåt ej har förelegat från den svarande statens sida. De grekiska myndigheterna utgår från att det förfarande och de sanktioner som föreskrivs i artikel 171 är av straffrättslig, eller åtminstone kvasistraffrättslig, karaktär, varför de principer som utvecklats inom detta område skall vara tillämpliga.

Inledningsvis krävs därför en analys av den rättsliga karaktären på de sanktioner som föreskrivs i artikel 171, för att utröna om de är instrument av straffrättslig eller därmed jämställbar karaktär. Därefter kommer jag, i enlighet med fördragstextens systematik, att yttra mig om de eventuella överträdelserna av artikel 171.1, för att slutligen analysera konsekvenserna av dessa överträdelser enligt artikel 171.2.

A — *Inledande fråga: karaktären på de sanktioner som föreskrivs i artikel 171*

28. Artikel 171.1, som inte har ändrats genom Maastrichtfördraget, fastställer att domar som avkunnats av domstolen med stöd av artikel 169 i fördraget (nu artikel 226 EG) är tvingande. Den fällda staten skall nämligen "vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom".

29. Artikel 171.2 ger kommissionen befogenhet att på nytt väcka talan mot den ohörsamma staten. Kommissionen skall först sända ett föreläggande till myndigheterna i den berörda staten och ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter och därefter avge ett motiverat yttrande i vilket den preciserar på vilka punkter den berörda medlemsstaten har underlåtit att följa domstolens dom. Om den aktuella staten underlåter att inom den tidsfrist som kommissionen bestämt vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom, får kommissionen väcka talan vid domstolen och därvid ange det standardbelopp eller det vite som den anser att medlemsstaten skall betala.

30. Under följande punkter kommer jag att försöka visa att karaktären på förfarandet enligt artikel 171.2 måste bestämmas mot bakgrund av det grundläggande syfte som överträdelseförfarandet i sin helhet tilldelats genom fördraget, nämligen att med-

lemsstaterna så snart som möjligt skall fullgöra sina skyldigheter.⁶ Min analys kommer att utgå från den ekonomiska sanktion som kommissionen kan begära och domstolen utdöma i form av ett vite. *Boten* eller, snarare, den som *tvångsmedel verkande sanktionen*⁷ utgör "ett penningstraff utdömt av domstolen för att tvinga gäldenären att fullgöra sin primärskyldighet, som i regel fastställs till ett belopp för var dags försening, eller för någon annan tidsperiod".⁸ Betalningar av standardbelopp, som kommissionen inte berör i sina meddelanden,⁹ måste betraktas som ett medel att uppnå slutresultatet, nämligen verkställandet av domen, och inte som ett straff en medlemsstat skall åläggas för att bestraffa dess rättsstridiga handlande eller, än mindre, som ett slags ersättning för den skada som vållats genom den försenade fullgörelsen. I annat fall skulle förfarandets systematik ändras definitivt, och karaktären skulle variera beroende på vilken typ av sanktion som kommissionen begärde.¹⁰

31. Jag tillstår inledningsvis gärna att frestelsen är stor att hänföra nya, och därmed okända, institut till klassiska och väl utforskade juridiska kategorier. Frestelsen ökar när det analyserade institutet har (eller tycks ha) särdrag gemensamma med statens

6 — Se punkt 4 i första meddelandet (punkt 13 ovan).

7 — Begreppet "sanktion", i vidare mening, innebär inte att institutets karaktär är given på förhand.

8 — Alcalá-Zamora y Castillo, N.: *Cuestiones de terminología procesal*, Mexico, 1972, s. 54, citerad av Aragonesez Martínez, S.: *Las "astrientes"*, Madrid, 1985, s. 17.

9 — Utom för att meddela att den inte avhänder sig möjligheten att begära att ett sådant utdöms.

10 — Alcalá-Zamora kompletterar själv sin definition med tillägget att vitet "även kan bestå av ett bestämt belopp som gäldenären skall betala för varje kränkning han gör sig skyldig till" (*ibidem*).

besträffande verksamhet, genom den betydelse rätten till försvar har i varje demokratiskt samhälle. Denna assimilation har sedan en längre tid redan i hög grad upphävt distinktionen som i processrättsligt avseende har gjorts mellan olika sanktioner på grund av deras ursprung: straffrättsligt respektive administrativt. I dag anses det att liknande principer bör tillämpas på båda kategorier sanktioner. Denna utveckling bör välkomnas, i synnerhet ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv. I själva verket är det inte ovanligt att ett och samma handlande sanktioneras straffrättsligt i en medlemsstat medan det bemöts på administrativ väg i en annan, vilket samtidigt understryker det artificiella i distinktionen.

32. Mer tveksam är enligt min uppfattning tillämpningen av de principer som utvecklats inom straffrätten på områden som konkurrensskydd eller bekämpande av könsdiskriminering. I dessa fall är lagstiftarens avsikt att skydda eller att skapa en objektivt betraktad situation (fri konkurrens i det första fallet och jämställdhet mellan män och kvinnor i det andra) och inte att bestraffa en påstått rättsstridig avsikt hos en bestämd näringsidkare. Därför krävs i dessa två fall, till skillnad från vad som är fallet inom straffrätten, inte att *dolus* — eller *ens culpa* — förelegat för att en straffbar överträdelse skall föreligga. Även om det inte är möjligt att helt bortse från det repressiva inslaget, syftar de ekonomiska sanktioner som åläggs i dessa fall främst, i brist på mer lämpliga medel, till att fungera som ett indirekt tvångsmedel

för att förmå näringsidkaren att handla på ett visst sätt, inte att bestraffa ett otillåtet handlande.

33. Detsamma kan, som jag ser det, sägas om det system som införts genom artikel 171. Dess syfte är inte att bestraffa en ohörsam stat, utan att genom den press som en betydande, för var dag som går alltmer betungande, penningssanktion innebär förmå den till fullgörelse. Därför anser jag att om rättsfiguren i fråga skulle hänföras till någon av de traditionella juridiska disciplinerna skulle det snarare vara till förfarandet för verkställighet av domar. Vid normal handläggning av den rättsliga verkställigheten av domar kan, givetvis vid sidan av möjligheten att begära handräckning, även ekonomiska sanktioner åläggas. Detta är en vanlig metod vid civilrättsliga och offentlighetsrättsliga förfaranden i flera av medlemsstaterna på kontinenten.¹¹

34. Således dömer civildomstolarna i Frankrike sedan början av förra århundradet ut *viten*, en konstruktion som har rötter tillbaka till pretorerna. Om det inledningsvis rådde viss osäkerhet rörande åtgärdens eventuella kompensatoriska karaktär, har denna sedermera undanröjts av lagstiftaren. Lag nr 80-539, av den 16 juli 1980, om tvångsmedel inom förvaltningsområdet och offentlighetsrättsliga juridiska personers verkställighet av domar

11 — De anglosaxiskt influerade rättssystemen använder rättsfiguren "contempt of court" som, även om den tjänar liknande syften, har klart straffrättsliga drag, genom att bestraffningen av en underlåtenhet att följa ett rättsligt beslut, som hotar rättsväsendets auktoritet, kommer i främsta rummet.

bekräftar förvaltningsdomstolarnas befogenhet att utdöma *viten*, betraktade som indirekta instrument för verkställighet av fällande domar, i förhållande till vilka de är accessoriska och vars tvingande karaktär de förstärker.

35. I Belgien, Nederländerna och Luxemburg styrs *viten* av Beneluxkonventionen av den 26 november 1973 om enhetlig lag om tvångsmedel. Ingen av de tre lagar som genom konventionen införts i de interna rättssystemen tillerkänner de penningsanktioner som domstolen kan utdöma straffrättslig karaktär.

36. I artikel 354.1 i den österrikiska lagen om verkställighet av domar avkunnade av de allmänna domstolarna (*Exekutionsordnung*, lag av den 27 maj 1896, därefter ändrad vid ett flertal tillfällen) medger åläggande av tvångssanktioner, såväl ekonomiska som frihetsberövande, för det fall domen ålägger en skyldighet att handla som inte kan verkställas av tredje man och vars fullgörelse beror på den handlingspliktiga vilja (*unwertbare Handlung*).

37. Den tyska civilprocesslagen (*Zivilprozessordnung*) innehåller en liknande bestämmelse i artikel 888, just för att reglera verkställigheten av domar (*Zwangsvollstreckung*). Rättspraxis i Tyskland har uttryckligen slagit fast att tvångsmedlen i

artikel 888 inte är av straffrättslig eller liknande karaktär, utan uteslutande syftar till att tvinga fram fullgörelse. De processuella principerna inom det straffrättsliga området är alltså inte tillämpliga.¹²

38. Eftersom det är svårt att tänka sig att vilken typ av rättsligt tvång som helst skulle kunna utövas mot en medlemsstat för att förmå den till fullgörelse, finns det inom ramen för gemenskapsrättsordningens system inget annat alternativ än att tillgripa påtryckningsmedel för att övervinna motståndet hos en tredskande medlemsstat. Påtryckningsmedlen skulle kunna vara av politisk eller diplomatisk natur. I linje med den klassiska internationella rätten skulle man faktiskt ha kunnat uppdra arbetet med att verkställa domstolens domar åt rådet, exempelvis genom möjligheten att avstänga den berörda medlemsstaten från rätten att rösta eller att begränsa denna. Detta sker i viss mån när det gäller domar från den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Enligt artikel 54 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av år 1950 ansvarar utrikesministerkommittén, Europarådets medlemsstaters utrikesministrars permanenta möte och organisationens beslutande organ, för verkställigheten av domar från Europadomstolen i Strasbourg.¹³ Själva verkställigheten av en dom från Strasbourg, som enligt den domstolens fasta rättspraxis uteslutande är av fastställande karaktär, består endast i

12 — Se till exempel den dom som nämns i "Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen", 1982, s. 102 ff., och även Göhler, E.: Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch, *Neue juristische Wochenschrift*, 1974, s. 825 ff., särskilt s. 826.

13 — På samma sätt har Säkerhetsrådet befogenhet att vidta nödvändiga åtgärder i händelse av att en dom från Internationella domstolen inte verkställs (artikel 94 i Förenta Nationernas stadga).

betalningen av ett belopp som skall utgöra "skälig gottgörelse" (artikel 41 i konventionen).¹⁴ Beloppet omfattar ersättning för ideell skada och sakskada som försakats genom överträdelsen av konventionen och fullständig eller partiell återbetalning av ådragna rättegångskostnader och utgifter. Det har dock sedan starten ansetts att om en kränkning av konventionens rättigheter och friheter, som fastställts i en dom från domstolen för de mänskliga rättigheterna, beror på lagstiftningen eller förvaltningsförfarandet i den svarande staten, så innefattar verkställigheten av domen även en skyldighet att ändra den berörda lagstiftningen eller förfarandet. Självfallet är dessa ändringar, då det ofta är fråga om bestämmelser som direkt påverkar individens grundläggande rättigheter, inte alltid lätta att genomföra. Det kan krävas grundlagsändringar eller förutsätta ingripanden från andra offentliga myndigheter än centralstaten, som tillträtt konventionen och på det internationella planet ensam svarar med denna som grund.

39. Verkställigheten av domar från den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, framför allt beträffande den eventuella skyldigheten att ändra en nationell bestämmelse, påminner till sina konsekvenser om verkställigheten av en dom om fördragsbrott från domstolen. En stor del av dessa avser nämligen den svarande medlemsstatens underlåtenhet att införliva ett visst direktiv eller dess bibehållande av en nationell bestämmelse som står i strid med gemenskapsrätten.

För att kunna verkställa en dom från Strasbourg förfogar Europarådets utrikesministerkommitté endast över diplomatiska och politiska påtryckningsmedel. Europarådets stadga ger den befogenhet att i grova fall av kränkningar av rättsstatliga principer och de mänskliga rättigheterna avstänga den felande staten från rätten att rösta och till och med anmoda denna att lämna Europarådet.

40. Med dessa åtgärder eftersträvas alltså inte något annat än det som åsyftas med artikel 171. Få skulle emellertid våga påstå att detta speciella förfarande för verkställighet av domar skulle kunna leda till en ny fullständig prövning av saken och, än mindre, att den felande staten under denna prövning skulle åtnjuta samma garantier som den tilltalade i en straffrättslig process.

41. Det finns åtminstone ett ytterligare skäl till att jag inte anser det lämpligt att betrakta förfarandet enligt artikel 171 som en straffrättslig åtgärd. Det jag syftar på skulle kunna betecknas som hänsyn till den juridiska begreppsapparaten. Det ligger något absurt i att medge en felande stat de garantier som tillerkänns en tilltalad i en straffrättslig process, vilka ofta har sin grund i presumtionen om oskuld. Uppochnedvända världen! Kan staten, vars främsta kännetecken i ett demokratiskt samhälle är respekten för rättsordningen, åberopa sig på några privilegier då den framhärdar i att inte följa denna rättsordning?

14 — I den genom protokoll nr 11 av den 11 mars 1994 ändrade lydelsen.

42. Av de skäl jag har anfört drar jag slutsatsen att det förfarande som föreskrivs i artikel 171 inte kan jämföras med en straffrättslig process, utan snarare kan beskrivas som ett säregt juridiskt förfarande för verkställighet av domar. Detta innebär dock inte att den stat mot vilken talan väckts inte åtnjuter några som helst processuella garantier — vilket skulle vara lika absurt — utan att omfattningen av den rätt till försvar som staten bör tillerkännas anpassas efter det eftersträvade målet.

43. Konsekvenserna av en korrekt kvalificering av förfarandet enligt artikel 171 är flera och viktiga. Härav beror, bland annat, den eventuella tillämpningen av det straffrättsliga garantisystemet i sin helhet (upp-såt, bestämning av brottet, precisering av straffet, förbud mot retroaktivitet), arten av kommissionens befogenheter inom detta område, liksom omfattningen av den granskning som domstolen bör genomföra. Jag kommer att behandla var och en av dessa frågor separat, i anknytning till det aktuella fallet.

B — Överträdelserna av artikel 171.1 i fördraget

44. Artikel 171.1, som inte ändrats genom Unionsfördraget, ålägger den medlemsstat vars fördragsbrott konstaterats genom en dom från domstolen skyldigheten att vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom.

45. Som nämnts tidigare förklarade domstolen i en dom av den 7 april 1992 att Republiken Grekland på flera punkter underlåtit att fullgöra vissa skyldigheter som gemenskapsrätten ålägger staten enligt artikel 249.3 EG (f.d. artikel 189.3 i fördraget) angående avfallshantering, nämligen

— underlåtenhet att fullgöra den skyldighet som följer av artikel 4 i direktiv 75/442: att avfall omhändertas slutligt utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön,

— underlåtenhet att fullgöra den skyldighet som följer av artikel 6 i nämnda direktiv 75/442: att upprätta en plan för avfallshantering,

— underlåtenhet att fullgöra den skyldighet som följer av artikel 5 i direktiv 78/319: att giftigt och annat farligt avfall omhändertas slutligt utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön samt

— underlåtenhet att fullgöra den skyldighet som följer av artikel 12 i direktiv 78/319: att upprätta planer för slutligt omhändertagande av giftigt och annat farligt avfall och hålla dem aktuella.

46. Jag anser att dessa skyldigheter är ”delbara”, så till vida att de i viss mån kan fullgöras oberoende av varandra och att en god rättsskipning, trots det samlade angreppssätt som kommissionen genom att väcka förevarande talan har valt, kräver att de behandlas var för sig. Som jag närmare kommer att gå in på nedan, måste domstolen på grund av detta hänsynstagande tillåtas justera den sanktion som bör åläggas till följd av ett eventuellt fördragsbrott avseende var och en av skyldigheterna betraktade var för sig.

47. Jag övergår således till att analysera fullgörelsen av var och en av dessa skyldigheter, för att därefter granska det vitesbelopp som i tillämpliga fall lämpligen bör åläggas den svarande staten avseende var och en av dessa skyldigheter. Jag måste dock inledningsvis uppehålla mig vid två preliminära frågor, nämligen frågan huruvida de skyldigheter vars åsidosättande utgör den påstådda överträdelsen fortfarande gäller och frågan om att fastställa den tidsperiod inom vilken domen eventuellt inte följs.

a) Huruvida de skyldigheter som följer av direktiv 75/442 och 78/319 fortfarande gäller

48. Även om inte denna fråga väckts av någon av parterna, anser jag det lämpligt att ägna den viss uppmärksamhet. Frågan är om de skyldigheter som följer av de två

direktiven om avfall fortfarande gäller, såsom de förelåg vid den tidpunkt då domen om fördragsbrott avkunnades, eller om de tvärtom har ändrats eller till och med upphävts genom senare lagstiftning. I det senare fallet är det, eftersom de ursprungliga skyldigheterna inte kvarstår, troligt att förfarandet enligt artikel 171 kommit att sakna ändamål, i den mån dess syfte är att förmå till fullgörelse av en existerande skyldighet.

49. Situationen är den att artiklarna 4 och 6 i direktiv 75/442 ändrades genom direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991,¹⁵ samtidigt som direktiv 78/319 upphävdes genom direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991.¹⁶ Båda texterna medgav medlemsstaterna en tidsfrist på två år för att införa de lagar, bestämmelser och administrativa åtgärder som krävs för att följa direktivet.

50. Det bör påminnas om (se punkterna 2—10 ovan) att direktiven 75/442 och 78/319 fastställde liknande skyldigheter i fråga om hantering av avfall och giftigt och farligt avfall och om upprättande av motsvarande planer och program. Den för närvarande gällande rättsliga situationen är följande.

15 — Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 78, s. 32, svensk specialutgåva område 15 volym 10 s. 66).

16 — Rådets direktiv 91/689/EEG, av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199).

51. Beträffande så kallat "fast" avfall föreskrivs i artikel 4 i direktiv 91/156:

I artikel 7 i direktiv 91/156 som ersätter artikel 6 i direktiv 75/442 föreskrivs:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller [omhändertas slutligt] utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

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

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

— typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller [omhändertas slutligt],

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— allmänna tekniska krav,

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

— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,

Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat [slutligt omhändertagande] av avfall."

— lämpliga områden eller anläggningar för [slutligt omhändertagande].

I planerna kan exempelvis anges

var föremål för domstolens dom av den 7 april 1992.

- de fysiska eller juridiska personer som får hantera avfall,
- beräknade kostnader för återvinning och [slutligt omhändertagande],
- lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall.

53. Vad beträffar giftigt och farligt avfall ("farligt avfall" enligt den nya terminologin), hänvisar direktiv 91/689 subsidiärt till direktiv 75/442 (i sin ändrade lydelse), samtidigt som "ytterligare och strängare bestämmelser [krävs], för att hänsyn skall tas till den särskilda arten av sådant avfall".¹⁷ Av detta torde framgå att de i dag gällande skyldigheterna beträffande farligt avfall är *minst* lika strikta som dem som gällde i april 1992.

2. Medlemsstaterna skall när det är lämpligt samarbeta med övriga berörda medlemsstater och med kommissionen när planerna upprättas. De skall underrätta kommissionen härom.

54. Sammanfattningsvis kvarstår de skyldigheter som var föremål för domen den 7 april 1992 fortfarande i sak, även om det är riktigt att de har genomgått vissa formella ändringar, och därmed kvarstår även kravet att samtliga medlemsstater skall vidta de åtgärder som krävs för att fullgöra dem.

3. Medlemsstaterna får vidta de åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna. De skall underrätta kommissionen och medlemsstaterna om sådana åtgärder."

b) Den tidpunkt som domstolens dom bör avse

52. Kort sagt påverkar de ändringar som införts genom de nya gemenskapsbestämmelserna inte de skyldigheter avseende hantering av fast avfall vars åsidosättande

55. Den dom som domstolen har att avkunna vid det förfarande som föreskrivs

17 — Direktiv 91/689, fjärde övervägandet.

i artikel 171.2 skall med nödvändighet, förutom ett eventuellt åläggande att betala en penningssanktion, innehålla ett beslut om statens fullgörelse av de skyldigheter som ålagts genom den tidigare dom som avkunnats med stöd av artikel 169 i fördraget (nu artikel 226 EG).

56. Beslutet bör avse en bestämd tidpunkt. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till den möjlighet som medlemsstaterna har att med tiden helt eller delvis fullgöra domstolens första dom och denna omständighets inverkan på beräkningen av den penningssanktion som skall utdömas eller på själva den rättsliga grunden för en sådan sanktion.

57. Vilken är den lämpligaste tidpunkten? Mot bakgrund av fördragets tystnad och likheten mellan förfarandet enligt artikel 171.2 och talan om fördragsbrott enligt artikel 169 borde svaret bli att såväl kommissionens talan som domstolens dom måste avse det sista datum som fastställdes av kommissionen i dess motiverade yttrande för att medlemsstaten skulle ha efterkommit detta. Detta är i själva verket den tidpunkt vid vilken domstolen vid talan om fördragsbrott anser att tvisten så att säga konstituerats.¹⁸ Även om fördragsbrottet senare undanröjs, kommer det fortsatta förfarandet således att vara av intresse för att fastställa en medlemsstats eventuella ansvar gentemot andra med-

lemsstater, gemenskapen eller enskilda på grund av dess fördragsbrott.¹⁹

58. Jag anser inte att detta synsätt är giltigt i detta förfarande. Dess mål är inte — vilket jag redan nämnt — en ny fastställelse av ett fördragsbrott, utan att förmå den tredskande medlemsstaten att verkställa en dom avseende en överträdelse. Å andra sidan är det lika sant att domstolen endast kan fullgöra sin rättskipande uppgift avseende ett sakernas tillstånd vid en bestämd tidpunkt. Därför anser jag att förhandlingen eller, då förhandling inte äger rum, det tillfälle då det skriftliga förfarandet avslutas bör utgöra den sista fristen för ingivande av yttranden, av den medlemsstat mot vilken talan väckts beträffande den grad av fullgörelse som uppnåtts eller av kommissionen beträffande det belopp och den typ av penningssanktion som bör åläggas. Detta är således den processuella tidpunkt då domstolens rättskipande uppgift inleds, det vill säga generaladvokatens föredragning av förslaget till avgörande och domstolsavdelningens avfattande och avkunnande av domen. För detta alternativ talar även det faktum att en avsevärd tid, under vilken såväl den faktiska som rättsliga situationen kan ha utvecklats avsevärt, kan förflyta (i förevarande fall mer än två år) mellan det sista datum som angivits för att efterkomma det motiverade yttrandet och — tidigast — väckandet av talan.

59. I vart fall utgår nedanstående analys från samtliga de synpunkter som anförts

18 — Se, exempelvis, dom av den 30 maj 1991 i mål C-361/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-2567), punkt 31.

19 — Ibidem.

av parterna fram till och med förhandlingen.

ner och program, eller omvänt, en tillämpning av bestämmelserna om planer och program skulle inte förutsätta att bestämmelserna om vidtagande av åtgärder för slutligt omhändertagande följdes.

c) Fullgörelsen av skyldigheten att slutligt omhänderta avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön (artikel 4 i direktiv 75/442)

Kommissionen anser däremot att ett korrekt slutligt omhändertagande av avfall med nödvändighet innebär att dessa deponeras eller elimineras i enlighet med en plan.

60. Beträffande skyldigheten att slutligt omhänderta avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön måste en inledande anmärkning om dess räckvidd göras. Denna anmärkning gäller även för slutligt omhändertagande av giftigt och farligt avfall, som jag kommer att analysera senare.

62. Jag instämmer i kommissionens tolkning. Det skulle vara absurt om en medlemsstat kunde anses ha uppfyllt direktivens föreskrifter genom att å ena sidan upprätta planer för slutligt omhändertagande av avfall och, å andra sidan, slutligt omhänderta sagda avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada naturen, men utan att alls följa dessa planer.

61. Enligt den grekiska regeringen åläggs denna genom domen av den 7 april 1992 att fullgöra fyra sinsemellan skilda skyldigheter, som dock på grund av sin art kan delas in i två grupper, dels de som avser slutligt omhändertagande av avfall och giftigt avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, dels de som avser upprättandet av planer och program för slutligt omhändertagande av avfall och av giftigt och farligt avfall. Medan de första kan betraktas som "materiella" rättsregler, är de senare av "processuell" karaktär eller uttryck för politisk planering. Därmed skulle en tillämpning av bestämmelserna om slutligt omhändertagande inte förutsätta en tillämpning av bestämmelserna om upprättande av och underrättelse om pla-

63. Jag anser därför att den skyldighet som åvilar medlemsstaterna att vidta åtgärder för att säkerställa att avfall omhändertas slutligt utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur, utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt och utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse (artikel 4 i direktiv 75/442), med nödvändighet omfattar en skyldighet att dessa åtgärder skall under-

kastas den plan för slutligt omhändertagande som föreskrivs i samma direktiv.

64. Vad nu beträffar de faktiska omständigheterna kring fördragsbrottet, har den grekiska regeringen till sitt försvar hävdad att den mängd fast avfall som fortsättningsvis dumpas i Kouroupitos-ravinen avsevärt minskats. Denna minskning har varit möjlig tack vare att fyra områden för underjordisk deponering av avfall öppnats (i kommunerna Sfakia, Kalyves, Selino och Kissamo) och att ett system för sortering och återvinning av papper tagits i drift. Dessutom har ett experimentsystem för uppsamling av aluminium inlets och planer har utarbetats för att upprätta ett regionalt återvinningscenter. I en undersökning som utförts av tekniska högskolan på Kreta har förekomsten av låga halter giftiga ämnen (dioxiner och furaner) konstaterats inom ett område av två kilometers radie kring Kouroupitos.

65. Jag anser, i likhet med kommissionen, att de samlade åtgärder som vidtagits av de grekiska myndigheterna inte utgör mer än en partiell och fragmentarisk fullgörelse av föreskrifterna i artikel 4 i direktiv 75/442.

66. Som den grekiska regeringen själv tillstår fortsätter dumpningen av avfall i Kouroupitos-området. "[F]öroreningen av havet, särskilt när vattendraget Kouroupi-

tos svämmar över", "risken för bränder till följd av okontrollerad förbränning", "riklig förekomst av gnagare och insekter av alla slag", "obehaglig lukt", "skadlig inverkan på ett 'exceptionellt vackert' landskap, det enda strandområdet i den steniga Akrotiri-regionen".²⁰ Som kommissionen har framhållit kan följande avsnitt citeras ur den tekniska studie som har återopats av den grekiska regeringen:²¹

"... i Kouroupitos-området har förhöjda koncentrationer av olika giftiga ämnen, som polycykliska aromatiska kolväten, polyklorbifenyl, polyklordibensodioxiner, polyklordibensofuraner och tungmetaller uppmätts. Halterna av dessa farliga ämnen är avsevärd i Kouroupitos-området och avtar med avståndet."

Avslutningsvis har den grekiska regeringen inte visat att de åtgärder som vidtagits till dags dato omfattas av en plan för slutligt omhändertagande av fast avfall i regionen.

67. Den grekiska regeringen har pekat på svårigheter av olika slag som måste lösas inför valet av ett område för underjordisk

20 — Enligt vad som framgår av det klagomål som ingavs den 22 september 1987 — vars riktighet den grekiska regeringen aldrig har bestritt — som ingår i rapporten till sammanträdet i ovan nämnda mål C-45/91 (REG 1992, s. I-2510).

21 — Betecknande nog heter denna studie "Environmental impact of uncontrolled solid waste combustion in the Kouroupitos" (Miljöpåverkan av okontrollerad förbränning av fast avfall i Kouroupitos).

deponering av avfall som kan ersätta Kourouptos-ravinen. Bland dessa nämns grundvattenförhållandena, de tätt liggande samhällena och den rika förekomsten av arkeologiska lämningar, skyddsvärd natur och av monument. Därefter räknar den upp de olika undersökningar som har krävts innan en plats som heter Strongylo Kefali kunnat väljas ut.

68. Den grekiska regeringens förklaringar avser åtgärder som, i bästa fall, utgör ett inledande stadium av fullgörelsen av dess skyldigheter enligt artikel 4 i direktiv 75/442 och som inte i sig själva kan jämföras med en sådan fullgörelse.

69. Mot bakgrund av dessa omständigheter kan det enligt min uppfattning fastställas att Republiken Grekland har åsidosatt artikel 171.1. genom att inte efterkomma domen av den 7 april 1992 i den del som avser skyldigheterna enligt artikel 4 i direktiv 75/442.

d) Fullgörelsen av skyldigheten att upprätta en plan för slutligt omhändertagande av avfall (artikel 6 i direktiv 75/442)

70. Kommissionen anser att Grekland inte har fullgjort sin skyldighet att upprätta en

plan för slutligt omhändertagande av fast avfall för regionen Chania.

71. Den grekiska regeringen har anfört att regeringsbeslut nr 114218 och 113944 om skapandet av en ram för projekt och program för hantering av fast avfall, samt om en nationell plan för hantering av fast avfall, fattades den 27 oktober 1997.²² Den 25 november 1997 godkändes avfalls-hanteringsplanen för provinsen Chania som, enligt den grekiska regeringen är tillämplig både på fast avfall och på giftigt och farligt avfall. Denna avfallshanteringsplan omfattar samtliga planer och program för enskilda åtgärder som vidtagits fram till denna tidpunkt.

72. Enligt kommissionen utgör dokumentet av den 25 november 1997 inte en plan i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 75/442 eller i artikel 12 i direktiv 78/319, utan en förstudie till en sådan plan. Snarare än beslut om avfallshantering innehåller det en rad förslag för vart och ett av de territoriella enheter som provinsen är indelad i.

73. För min del företar jag inte en uttömmande analys av dokumentet, utan begränsar mig till att hänvisa till dess ingress och till själva texten (första delen, sidorna 14 och 15). Där erkänns, som kommissionen har understrukit, studiens preliminära

22 — *Republiken Greklands officiella tidning*, 1016/B/17.11.97.

karaktär och att ”det, för att komplettera den, kommer att bli nödvändigt att utarbeta samtliga de rapporter som föreskrivs däri”.

74. Under dessa förhållanden kan dokumentet av den 25 november 1997 inte i fråga om fast avfall anses innehålla tillräckliga preciseringar angående typ av och kvantitet avfall som skall omhändertas slutligt, allmänna tekniska krav, lämpliga områden för slutligt omhändertagande och övriga speciella bestämmelser, för att kunna betraktas som en plan i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 75/442. I fråga om giftigt och farligt avfall innehåller det inte heller beslut om typ av och mängd avfall som skall omhändertas slutligt, metoderna för slutligt omhändertagande, specialiserade behandlingsanläggningar och lämpliga platser för slutligt omhändertagande i sådan grad att det skulle kunna uppfylla kraven i artikel 12 i direktiv 78/319.

e) Fullgörelsen av skyldigheten att slutligt omhänderta giftigt och annat farligt avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön (artikel 5 i direktiv 78/319)

75. Enligt den grekiska regeringen deponeras sedan 1996 inte längre giftigt eller farligt avfall i Kouroupitos-ravinen, utan lämnas till ett privat företag för vidarebefordran till utlandet för behandling.

Samma sak gäller sjukhusavfall, som samlas upp med hjälp av ett specialfordon och förvaras i ett kylrum tills det förbränns genom pyrolys. Angående de kolvätehaltiga sedimenten har den grekiska regeringen försäkrat att dessa förvaras på en lämplig plats tills de sänds till utlandet. De förbrukade mineraloljorna överlämnas till provinsförvaltningen för transport till en återvinningsanläggning, och tankbilarna tömmer inte längre innehållet i septiska tankar i Kouroupitos, eftersom ett system för biologisk rening tagits i drift i Chania.

Sammantaget sköts, fortfarande enligt den grekiska regeringen, hanteringen av giftigt och farligt avfall i regionen Chania helt i enlighet med direktiv 78/319, då de åtgärder som krävs för att skydda människors hälsa och miljön har vidtagits.

76. Kommissionen har vidhållit att de åtgärder som vidtagits av Grekland är tidsmässigt begränsade och ofullständiga till sin karaktär. Det har i själva verket inte visats att allt farligt avfall i regionen permanent sänds till utlandet. Den grekiska regeringen har inte heller förebringat bevisning om att allt sjukhusavfall sänds till anläggningen för pyrolytisk förbränning. De åtgärder som vidtagits motsvarar alltså inte en övergripande plan eller ett övergripande program för hantering av giftigt och farligt avfall.

77. Jag anser att det, inom ramen för den talan som väckts med stöd av artikel 171, åligger den medlemsstat mot vilken talan väckts att visa att domstolens dom om fördragsbrott har följts på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen kan i detta fall inskränka sig till att peka på de skyldigheter vars fullgörelse inte fullt ut visats. Detta gäller *a fortiori* när, som i detta fall, gemenskapsbestämmelsen ålägger medlemsstaten att underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits. I själva verket uppfylls inte "en medlemsstats skyldighet att upprätta ett övergripande program för att uppnå vissa målsättningar,... genom faktiska delvisa åtgärder eller ofullständiga regelverk".²³

78. I vart fall har det inte visats att de åtgärder som vidtagits av de grekiska myndigheterna motsvarar en regelrätt och stabil plan för slutligt omhändertagande av giftigt och farligt avfall såsom krävs enligt artikel 12 i direktiv 78/319. Som jag tidigare har påpekat (se punkt 62 ovan), innebär skyldigheten att slutligt omhänderta avfall i enlighet med direktiven 75/442 och 78/319 att detta slutliga omhändertagande skall underkastas de planer och program som föreskrivs däri.

79. Av dessa skäl kommer jag till slutsatsen att Republiken Grekland inte helt fullgjort skyldigheten att slutligt omhänderta giftigt

och farligt avfall i regionen Chania i enlighet med föreskrifterna i artikel 5 i direktiv 78/319.

f) Fullgörelsen av skyldigheten att upprätta planer för slutligt omhändertagande av giftigt och annat farligt avfall och hålla dem aktuella (artikel 12 i direktiv 78/319)

80. Beträffande skyldigheten att upprätta ett program för slutligt omhändertagande av giftigt och farligt avfall för regionen Chania har den grekiska regeringen hävdad att dokumentet av den 25 november 1997 (se punkt 71 ovan) har till syfte att planera för såväl fast avfall som för giftigt och farligt avfall.

För bedömningen av denna fråga hänvisar jag därför till avsnittet om genomförandet av domen av den 7 april 1992 i den del som berör artikel 6 i direktiv 75/442.

C — Tillämpningen av artikel 171.2 i fördraget

81. Den viktigaste frågan som bör belysas här gäller fastställandet av det vite eller standardbelopp som det, i tillämpliga fall, är lämpligt att ålägga den svarande med-

23 — Dom av den 28 maj 1998 i mål C-298/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-3301), punkt 16.

lemsstaten. Då det är första gången som domstolen är påkallad att döma i denna fråga, är det för det första lämpligt att analysera frågan om de tidsmässiga gränserna för att ålägga sanktioner, liksom vilka uppgifter som inom ramen för detta förfarande åligger kommissionen respektive domstolen. Som jag redan nämnt är dessa frågor intimt förknippade med denna juridiska konstruktions rättsliga karaktär.

a) Bestämmelsernas i artikel 171.2 retroaktiva verkan

82. Som jag nämnt ovan anser den grekiska regeringen att en retroaktiv tillämpning av det förfarande som föreskrivs i artikel 171.2 är rättsstridig. Enligt denna regering skulle det, med tanke på att det tidigare administrativa förfarandet inleddes den 11 oktober 1993 (se punkt 16 ovan), det vill säga innan Maastrichtfördraget trädde i kraft, och att den nya texten föreskriver att betydande penningssanktioner kan utdömas, vara fråga om retroaktiv tillämpning av en strängare bestämmelse i strid med den generella principen "*nulla poena sine lege*", som stadfästes av domstolen i dess dom av den 3 mars 1982 i målet Alpha Steel mot kommissionen.²⁴

83. Målet Alpha Steel, som har åberopats av svaranden, är dock bättre ägnat att

belysa det angreppssätt jag föreslår. Det är riktigt att domstolen med anledning av denna tvist indirekt medgav att den generella principen "*nulla poena sine lege*" är en del av gemenskapsrätten. Icke desto mindre önskade domstolen göra det grundläggande klargörandet att inte alla bestämmelser genom vilka en ekonomisk avgift åläggs en enskild utgör en sanktion. I det aktuella fallet var det vissa bestämmelser i kommissionens beslut 279/80/EKSG av den 31 oktober 1980²⁵ om inrättande av ett system för kvotering av stålproduktionen som var föremål för prövning. Bestämmelserna gynnade företag som uppfyllde vissa krav, samtidigt som övriga företag uteslöts från förmånerna — och relativt sett missgynnades. Domstolen bekräftade mycket riktigt att dessa bestämmelser inte på något sätt utgjorde sanktioner som ålagts de företag som inte uppfyllde kraven, varför de inte kunde innebära ett åsidosättande av principen "*nulla poena sine lege*".

84. Med andra ord är endast åtgärder som kan kvalificeras som egentliga sanktioner värda det särskilda skydd som medges på det straffrättsliga området, men däremot inte varje bestämmelse som medför ogynnsamma konsekvenser för ett bestämt subjekts egendom. I målet Alpha Steel mot kommissionen följde den ekonomiska skadan av att bättre förutsättningar medgivits konkurrentföretagen inom ramen för en industrifrämjande insats. I förevarande mål måste den ekonomiska skada som den svarande medlemsstaten kan komma att

24 — Mål 14/81 (REG 1982, s. 749), punkt 28.

25 — EGT L 291, s. 1.

lida ses som en anmodan att följa gemenskapens rättsordning, inte som ett straff eller en sanktion.

85. Då det är fråga om en ny åtgärd ägnad att främja verkställigheten av domar om fördragsbrott som avkunnats av domstolen, i syfte att genomföra gemenskräkten, är åläggandet av de sanktioner som föreskrivs i artikel 171 inte underkastat det straffrättsliga förbudet mot retroaktivitet. Tvångsmedlen bör ses som processuella instrument som är accessoriska till den ursprungliga dom som fastställde ett fördragsbrott, inte som bestämmelser av straffrättslig eller därmed jämförbar karaktär.

b) Kommissionens respektive domstolens uppgifter inom ramen för förfarandet enligt artikel 171.2

86. Artikel 171.2 inskränker sig till att mycket kortfattat fastställa att kommissionen, efter ett inledande administrativt förfarande,²⁶ kan väcka talan och ange det belopp som den med hänsyn till omständigheterna anser lämpligt, medan det åvilar domstolen att utdöma den eventuella sanktionen om den finner att den berörda medlemsstaten inte har följt dess dom. Mer har lagstiftaren inte sagt. Den svåra uppgiften att ställa upp kriterier för beräkning av tvångsmedlen överlämnas i sin helhet till domstolen, med hjälp av kom-

missionen som skall svara för en första uppskattning. Jag ifrågasätter inte allvaret i de politiska svårigheter som förhindrade förhandlarna av Maastrichtfördraget att komma fram till en mer tillfredsställande lösning, och hävdar inte heller den naiva hypotesen att den rättsliga uppgiften inskränker sig till att applicera befintliga rättsliga bestämmelser på det konkreta fallet. Jag vill dock betona att det inger mig motvilja att se att ett avstående av makt sker till förmån för det organ som bilägger unionens konflikter för att utforma en ordning som, definitivt, bör uppväga bristen på effektivitet hos andra instrument, främst politiska, för att förmå medlemsstaterna att följa gemenskapens rättsordning.

Detta sagt övergår jag till att granska det i artikel 171.2 föreskrivna systemet för fastställande av tvångsmedel och särskilt omfattningen av kommissionens respektive domstolens kompetens i detta avseende.

87. Enligt denna bestämmelse skall kommissionen alltså ange det belopp som den med hänsyn till omständigheterna anser lämpligt, och domstolen skall, i tillämpliga fall, ålägga en sanktion om den finner att ett fördragsbrott förekommit. Styckets formulering upprättar sålunda inte någon koppling mellan befogenheten att *ange*, som tillkommer kommissionen, och den att *ålägga*, som tillkommer domstolen. Jag anser dock inte att det är fråga om helt självständiga befogenheter, det vill säga att domstolen utan vidare kan frångå bedöm-

26 — Som är identiskt med det som föreskrivs i artikel 169 i fördraget (nu artikel 226 EG) med den skillnaden att kommissionen i sitt motiverade yttrande skall ange "på vilka punkter" den berörda medlemsstaten har underlåtit att följa domstolens dom.

ningen och beloppet i kommissionens förslag. Detta av följande fyra skäl.

88. För det första, om så vore fallet — det vill säga om domstolen vore helt fri att på egen hand ålägga eller inte ålägga en penningssanktion och fastställa dess belopp — skulle kommissionens funktion när väl talan väckts reduceras till den av en sakkunnig som föreslår en lösning efter eget skön. Denna befogenhet tillkommer ändå övriga eventuella intervenerande parter; det vill säga medlemsstaterna och de övriga institutionerna. Jag anser att om fördraget föreskriver att kommissionen, när talan enligt artikel 171 väl väckts, skall precisera den metod och det belopp som den anser lämplig för sanktionen, bör syftet vara mer långtgående än att bara ålägga kommissionen att vägleda domstolen på en väsentlig punkt i förfarandet. Med tanke på det särskilda omnämnande härav som görs i fördraget, bör kommissionens förslag ha större rättslig betydelse än vad som tillmåts övriga parter synpunkter och anmärkningar.

89. Det andra skälet har att göra med själva karaktären hos det förfarande som föreskrivs i artikel 171.2. Som jag har framhållit är syftet med detta förfarande inte att straffa en medlemsstat för dess fördragsbrott, utan att förmå denna till fullgörelse. Kommissionen åtnjuter för detta ändamål största möjliga utrymme för skönsmässig bedömning, så till vida att den inte åläggs någon skyldighet att reagera på en överträdelse av artikel 171.1. Orsaken till detta är att kommissionen, när den skall besluta om talan skall väckas eller ej, skall beakta inte bara rättsliga omständigheter utan även politiska lämplighets-

hänsyn. Emellertid kan inte heller åläggandet och beloppsbestämningen av ett tvångsmedel vara fria från politiska lämplighetshänsyn. Med detta betraktelsesätt skulle det strida mot artikelns systematik om kommissionen, å ena sidan, skulle förfoga över förfarandet — eftersom det endast är kommissionen som har befogenhet att inleda förfarandet och att avsluta det genom att avstå från att väcka talan — men dess förslag till sanktion, å andra sidan, inte vore mer än bara ett förslag, utan minsta betydelse för det beslut som domstolen i sinom tid skulle ha att fatta.

90. Det tredje skälet är helt enkelt en följd av det andra. Gemenskapslagstiftaren har inte önskat skapa ett stelt system som innebär att alla typer av fördragsbrott motsvaras av förutbestämda sanktioner. Då detta inte är fallet innebär beslutet att ålägga en sanktion eller inte samt dess belopp med nödvändighet, om än bara delvis, ett val av politisk natur. Kommissionen förefaller ha beslutat att uttrycka detta val, med avseende på fastställandet av beloppet, genom att ställa upp ett kriterium för "fördragsbrottets svårighetsgrad". Om man emellertid godtar hypotesen att det åligger domstolen att självständigt ålägga och beloppsbestämma tvångsmedlet, efter att ha hört kommissionen, skulle bedömningen av politiska hänsynstaganden överföras till detta rättskipande organ, vilket allvarligt skulle störa den kompetensfördelning som råder mellan unionens institutioner. Med vilken rätt skulle domstolen besluta att ett upprepat åsidosättande av direktivens bestämmelser om avfall, som är föremålet för talan i detta fall, är mer eller mindre allvarligt än ett åsidosättande av bestämmelserna i direktiv 89/48/EEG om

erkännande av examensbevis över högre utbildning,²⁷ och i vilken grad?²⁸

91. Det fjärde skälet är av rent processuell art, men inte för den skull mindre viktigt. Om domstolen skulle ha full frihet att ålägga och fastställa en sanktion den finner lämplig, utan att beakta kommissionens förslag — som självklart utgör föremålet för den kontradiktoriska förhandlingen — vad händer då med rätten till försvar?

92. Å andra sidan är det dock lika sant att det i artikel 171 inte föreskrivs att domstolen på något sätt skulle vara bunden av vad kommissionen har angett. Vilka är då gränserna för domstolens befogenhet? För att besvara denna fråga bör man först studera innehållet i kommissionens förslag.

93. Det verkar självklart att kommissionen i sitt förslag med nödvändighet uttalar sig

27 — Rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT L 19, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192), föremål för dom C-197/98, kommissionen mot Grekland, även den avseende ett förfarande enligt artikel 171.

28 — Ur strikt juridisk synvinkel är överträdelsen alltid av samma art, nämligen bristande efterlevnad av ett beslut av tvingande karaktär (se härvidlag andra meddelandet punkt 3.1 första stycket, punkterna 13 och 14 ovan).

om a) lämpligheten i att ålägga eller inte ålägga en sanktion,²⁹ b) vilken typ av sanktion det är lämpligt att ålägga (ett standardbelopp eller ett vite) och c) det belopp som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Med avseende på det sistnämnda skall kommissionen vederbörligen motivera varför den bedömer att den föreslagna sanktionen är lämplig med hänsyn till omständigheterna i fallet.

94. Som jag ser det bör den analys som domstolen har att genomföra, i den mån som vart och ett av kommissionens val innebär en lämplighetsbedömning, inte sträcka sig längre än den som sker i fråga om åtgärder som en gemenskapsmyndighet vidtar på grundval av komplicerade bedömningar.

I domstolens rättspraxis medges gemenskapsmyndigheterna ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, vars utövande är underkastat en begränsad rättslig kontroll, vilket innebär att domstolen inte kan ersätta myndighetens bedömning av sakförhållandena med sin egen. Domstolen inskränker sig i dessa fall till en materiell prövning av sakförhållandena och av de rättsliga slutsatser som gemenskapsmyndigheten har dragit av dessa och, särskilt, att myndighetens åtgärder inte är uppenbart oriktiga eller förenade med maktmissbruk, eller om den klart

29 — Härvid anser jag inte att någon större betydelse bör tillmätas lydelsen av artikel 171, som tycks kräva att kommissionen anger åläggandet av en sanktion. Det skulle i alla händelser räcka att kommissionen föreslog en sanktion av symbolisk art för att respektera denna tolkning av bestämmelsen.

har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.³⁰

95. Inom ramen för förevarande process måste således sägas att utövandet av befogenheten att göra en lämplighetsbedömning, som förutsätter de tre preciseringar som angivits i punkt 93, på grund av sin karaktär påkallar en begränsad rättslig kontroll. Därför bör domstolen, för att undvika att undergräva kärnan i den rättsliga uppgift den utövar, sörja för att inte ersätta kommissionens bedömning med sin egen. Den bör givetvis göra en materiell prövning av sakförhållandena och försäkra sig om att den föreslagna sanktionen inte är uppenbart oriktig. Det är mer osannolikt att enbart åtgärden att ange en sanktion och dess belopp skulle innebära en överträdelse av typen maktmissbruk, ens i strikt objektiv bemärkelse, eller att den skulle innebära ett klart överskridande av gränserna för kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning. Den rättsliga granskningen av ett förslag till sanktion av detta slag bör snarare avse respekten för principerna om proportionalitet och lika-behandling.³¹

96. För att bestämma om en gemenskapsbestämmelse överensstämmer med propor-

tionalitysprincipen är det enligt fast rättspraxis nödvändigt att undersöka om de medel som används är lämpade för att nå det önskade målet och om de är mer långtgående än vad som krävs för att nå det.³² Beträffande förfarandet enligt artikel 171.2 skall domstolen undersöka om kommissionens förslag, inom det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som varje lämplighetsbedömning innebär, är lämpat och inte oproportionerligt i förhållande till sitt syfte, vilket är just att effektivt förmå den svarande medlemsstaten att efterkomma den aktuella domen om fördragsbrott.

97. Enligt domstolens rättspraxis kräver dessutom förbudet mot diskriminering att jämförbara situationer inte behandlas olika, såvida inte skillnaden är objektivt motiverad.³³ Inom ramen för förevarande förfarande skall domstolen tillse att fall av fördragsbrott som i princip är jämförbara inte ådöms olika sanktioner, om inte kommissionen vederbörligen motiverar skillnaden.

98. Detta är enligt min uppfattning den ram inom vilken den rättsliga kontroll av det förslag som föreskrivs i artikel 171.2 bör ske. Med erkännande av kommissionens omfattande utrymme för skönsmässig bedömning mot bakgrund av den lämplighetsbedömning som förslaget oundvikligen innebär, kommer domstolens prövning att bli av begränsad natur, och den kan inte i

30 — Se särskilt dom av den 13 juli 1966 i de förenade målen 56/64 och 58/64, Consten och Grundig mot kommissionen (REG 1966, s. 429; svensk specialutgåva, volym 1, s. 277), av den 22 januari 1976 i mål 55/75, Balkan-Import Export (REG 1976, s. 19), punkt 8, av den 14 juli 1983 i mål 9/82, Øhrgaard och Delvaux mot kommissionen (REG 1983, s. 2379), punkt 14, av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen (REG 1993, s. I-3203; svensk specialutgåva, volym 14, s. 213), punkterna 24 och 25, och av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl. (REG 1998, s. I-2211), punkt 39.

31 — Se här till kommissionens andra meddelande, punkt 1 andra stycket, (punkt 14 ovan).

32 — Se, bland många andra, dom av den 8 april 1992 i mål C-256/90, Mignini (REG 1992, s. I-2651), punkt 16.

33 — Se exempelvis dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16, s. 171), punkt 67.

något fall ersätta den bedömning som inryms i förslaget med sin egen. På grund av förslaget karaktär kommer den begränsade prövningen att inriktas på förekomsten av uppenbart felaktiga bedömningar och på respekten för principerna om proportionalitet och likabehandling.

åberopas rättsligt som ett möjligt uttryck för icke-diskrimineringsprincipen.³⁴ För övrigt skulle inget vinnas i fråga om öppenhet om kommissionen inte skulle anses bunden av sina egna meddelanden.³⁵

99. Jag kan nu övergå till att avge mitt förslag till avgörande avseende det sanktionsförslag som formulerats av kommissionen.

101. Avseende den grupp skyldigheter som följer av domen av den 7 april 1992 innehöll kommissionens inledande förslag följande yrkanden:

— att Republiken Grekland skall åläggas en sanktion,

c) Det sanktionsförslag som formulerats av kommissionen

— att sanktionen skall ha formen av ett vite,

100. Kommissionen har, för öppenhetens skull, offentliggjort två meddelanden om tillämpningen av artikel 171 i EG-fördraget respektive metoden för beräkning av det vite som föreskrivs däri. Med hänsyn till förevarande förfarandes karaktär är det inte på sin plats att avge en övergripande dom över rättsenligheten hos de kriterier som finns i dessa två dokument, utan att pröva om de gränser som jag angivit ovan har respekterats i det konkreta fallet. Detta innebär givetvis inte att jag skulle anse att dessa meddelanden helt saknar rättsverkningskraft. Tvärtom anser jag att de i tillräcklig grad binder den institution som utfärdat dem för att denna skall vara förhindrad att handla i strid med egna tidigare handlingar, vars åsidosättande i tillämpliga fall kan

— att vitets belopp skall uppgå till 24 600 euro per dag att betala från den dag dom avkunnas till dess den svarande staten helt efterkommit den dom varigenom fördragsbrottet fastställts.

34 — Detta har domstolen förklarat inom ramen för förvaltningsprocessen. Se, bland andra, domar av den 30 januari 1974 i mål 148/73, Louwage m.fl. mot kommissionen (REG 1974, s. 81), punkt 12 och av den 29 mars 1984 i mål 25/83, Buick mot kommissionen (REG 1984, s. 1773), punkt 15.

35 — Se härtill avseende politiken rörande statliga stöd, Jestaedt, Th. och Häsemeyer, U.: "Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1995, s. 787 ff.

Sistnämnda belopp är resultatet av att basbeloppet (500 euro) multiplicerats med den svårighets- (6) respektive varaktighetskoefficient (2) som valts och, slutligen, med en koefficient betecknad "betalningsförmåga" för den svarande staten (4,1).³⁶

— koefficient 1 för åsidosättande av artikel 12 i direktiv 78/319;

102. Domstolen uppmanade skriftligen kommissionen att ta ställning till tanken att var och en av de överträdelse som Republiken Grekland anklagas för har självständig karaktär och att kommissionen kunde ange svårighets- respektive varaktighetskoefficienter för var och en av dem.

Kommissionen åsatte var och en av överträdelserna samma varaktighetskoefficient, nämligen 2.

103. I sitt svar angav och motiverade kommissionen följande svårighetskoefficienter:

Tillämpningen av var och en av dessa koefficienter på basbeloppet (500 euro) multiplicerat med koefficienten "betalningsförmåga" (4,1) ger ett totalbelopp på 32 800 euro³⁷ per dag för gruppen av överträdelse, likaså att betala, med avseende på var och en av skyldigheterna, från det att dom i förevarande mål avkunnas till dess att var och en av dem, självständigt betraktade, fullgjorts.

— koefficient 4 för åsidosättande av artikel 4 i direktiv 75/442;

— koefficient 2 för åsidosättande av artikel 6 i direktiv 75/442;

— koefficient 1 för åsidosättande av artikel 5 i direktiv 78/319;

104. Jag medger ett visst bryderi inför kommissionens inställning. Jag instämmer inte i dess principiella påstående, enligt vilket man med användning av en svårighets- och en varaktighetskoefficient för var och en av de åsidosatta bestämmelserna uppnår ett totalbelopp som är högre än det som gäller för gruppen av överträdelse sedda i sin helhet. Kommissionen har inte anfört något skäl som skulle kunna motivera denna skillnad i resultat.

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

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

Tvärtom anser jag att när genomförandet av en dom vari ett fördragsbrott fastställs innebär att olika skyldigheter som kan fullgöras oberoende av varandra skall fullgöras, det inte bara är möjligt utan också önskvärt att kommissionens förslag och domstolens beslut ger en anvisning om den relativa betydelsen av var och en av skyldigheterna för beräkningen av sanktionen. Detta står helt i överensstämmelse med sanktionsförfarandets syfte, som endast — vilket jag upprepar — är att förstå den tredskande medlemsstaten att följa gemenskapens rättsordning. Möjligheten till en partiell och successiv fullgörelse med en motsvarande minskning av sanktionen är således väl anpassad till detta syfte. Dessutom är det en förutsättning att de olika skyldigheterna beaktas separat, för att domstolen skall kunna justera sanktionen med hänsyn till de skyldigheter i fråga om vilka en underlåten fullgörelse styrks under det rättsliga förfarandet. Till sist bringar en individualiserad behandling av skyldigheterna detta förfarande närmare ett förfarande för verkställighet av domar och fjärrar det samtidigt från vad som skulle kunna uppfattas som en politisk bedömning av en medlemsstats agerande inom en viss sektor av gemenskapens aktiviteter.

105. Jag anser därför att ett individuellt synsätt på verkställigheten av var och en av de skyldigheter som följer av den dom vari ett fördragsbrott fastställs är att föredra, i den mån de har en tillräckligt självständig karaktär för att kunna fullgöras separat.

106. Som jag tidigare har påpekat anser jag att de skyldigheter att upprätta planer och program som föreskrivs i artikel 6 i direktiv 75/442 och artikel 12 i direktiv 78/319, är helt autonoma i den mening att de är möjliga att fullgöra självständigt. Detsamma gäller inte i fråga om de skyldigheter som följer av artikel 4 i direktiv 75/442 och artikel 5 i direktiv 78/319. I själva verket omfattar medlemsstaternas skyldighet att vidta åtgärder för att säkerställa att avfall, inklusive giftigt och farligt avfall, omhändertas slutligt utan att skapa risker för människor eller för miljön skyldigheten att underkasta dessa åtgärder en plan eller ett program (se punkterna 63 och 78 ovan).

107. Domen av den 7 april 1992 kan därför efterkommas i sin helhet genom ett adekvat slutligt omhändertagande av avfall, inklusive giftigt och farligt avfall, i enlighet med planer eller program för detta, medan ett korrekt upprättande av dessa planer eller program — i egenskap av självständiga skyldigheter — skulle utgöra ett partiellt genomförande.

108. Beträffande vilken metod och belopp för sanktionen som "med hänsyn till omständigheterna [kan anses] lämpligt", upprepar jag att utgångspunkten med nödvändighet måste vara kommissionens förslag, i tillämpliga fall underkastad en sådan begränsad rättslig prövning som jag har beskrivit ovan. Problemet i förevarande mål är att kommissionen har föreslagit två

belopp. För det första ett vite om 24 600 euro per dag för den överträdelse som Grekland anklagas för, sedd i sin helhet, och senare en grupp av viten avseende de individuella bestämmelser som åsidosatts, som uppgår till sammanlagt 32.800 euro per dag.

110. Således bör kommissionens förslag att ålägga ett vite uppgående till 24 600 euro per dag prövas.

111. De kriterier som kommissionen tillämpligt för att beräkna detta belopp är följande: överträdelsens svårighetsgrad, fördragsbrottets varaktighet och faktorn ”betalningsförmåga”.

109. Jag kan förstå att kommissionen föredrar ett övergripande angreppssätt och att den därför har föreslagit en sanktion avseende den grupp av bestämmelser vars åsidosättande fastställts i en dom från domstolen. Jag förstår dock inte varför de olika sanktionernas sammanlagda belopp, när överträdelserna delats upp, skall bli högre — och till och med mycket högre — än det som anses lämpligt enligt den första metoden. Kommissionen, å sin sida, inskränker sig — som jag nämnt — till att i detta avseende anföra ett cirkelbevis.³⁸ Under dessa förhållanden anser jag att kommissionens andra förslag i själva verket utgör en ny bedömning som, då den saknar motivering, bör förkastas såväl med hänsyn till principen om förutsägbarhet i förvaltningsförfarandet, som den om att vid valet mellan två adekvata sanktioner skall den som är minst betungande väljas (ett utflöde av satsen ”*in dubio, pro libertate*”).

Jag kan inte se att det vid valet av dessa kriterier har skett någon uppenbart felaktig bedömning eller underlåtenhet att respektera principerna om proportionalitet och likabehandling. Som jag har förklarat ovan åligger det inte domstolen att uttala sig om lämpligheten i att välja detta eller något annat kriterium, eller om hur dessa kriterier konkret skall tillämpas. Om så vore fallet skulle den rättsliga instansen ersätta kommissionens bedömning med sin egen.

Det räcker därför att domstolen kan övertygas om att de kriterier som kommissionen avser att tillämpa, bland många andra, är tillfredsställande för att uppnå syftet med artikel 171.2. Med anledning av detta finner jag det nödvändigt att tillägga vissa preciseringar rörande ”lämpligheten” i den metod som valts av kommissionen, utöver det som denna anfört i sitt andra meddelande.

38 — I sitt skriftliga svar på domstolens fråga har kommissionen i själva verket bekräftat att ”det synsätt som består i att, i tillämpliga fall, föreslå svårighets- och varaktighetskoefficienter för var och en av de åsidosatta bestämmelserna skulle, om flera direktiv eller bestämmelser åsidosatts, leda till belopp som sammanlagda skulle ge ett tämligen beaktansvärt totalt vite”.

112. Om det slutliga syftet med förfarandet enligt artikel 171.2 — fjärran från att bestraffa en lagöverträdelse — är att förverkliga gemenskapens rättsordning, är dess närmaste syfte att snabbt övervinna motståndet hos en tredskande medlemsstat genom det indirekta påtryckningsmedel som en penningssanktion utgör.³⁹ Påtryckningsmedlet bör, för att vara effektivt, vara relaterat till den enskilda statens ekonomiska förutsättningar. Därför är det helt berättigat att justera sanktionen med hjälp av en faktor avseende "betalningsförmåga".⁴⁰

113. Det eventuella sambandet mellan den svarande statens grad av uppsåt⁴¹ och de svårighets- och varaktighetskriterier som valts av kommissionen förefaller svagare. Inget av kommissionens två meddelanden ger ett klart svar på varför man valt dessa två parametrar, som uppvisar stora likheter med andra som används i straffrättsliga system. För det fall de motiverades av samma skäl som de sistnämnda, anser jag att de skulle förklaras stå i strid med systematiken i artikel 171.2. Tvångsmedlet syftar nämligen "till att övervinna motståndet mot fullgörelse genom att förmå gäldenären att själv fullgöra (indirekt påtryckning eller 'vite'), vilket inte är syftet med en sanktion, som snarare (oberoende

av dess allmänna syften) är priset för ett redan avslutat rättsstridigt handlande".⁴² Jag anser dock att det är möjligt att rädda dessa kriteriers giltighet om de inte anses ge uttryck för en gradering av ett straff med hänsyn till brottets svårighetsgrad och varaktighet, utan för behovet av att relativt snabbt i ett enskilt fall återupprätta gemenskapens rättsordning. Med andra ord skulle en ökning av tvångsmedlets belopp i förhållande till överträdelsens svårighetsgrad och varaktighet ge uttryck för en önskan att snabbheten när det gäller att följa en dom, som kan antas stå i direkt proportion till vitesbeloppet, skall vara större i fråga om långvariga åsidosättanden av betydelsefulla gemenskapsintressen än när det gäller kortvariga åsidosättanden av underordnade materiella bestämmelser. Sett på detta sätt tycks mig svårighets- och varaktighetskriterierna motsvara syftet med artikel 171 att förmå till fullgörelse *så snart som möjligt*.

114. Beträffande tillämpningen av dessa parametrar i det konkreta fallet har kommissionen fastställt en koefficient på 6 av 20 avseende svårighet och 2 av 3 avseende varaktighet. De skäl som kommissionen har åberopat är tillräckliga och befinner sig inom det utrymme för lämplighetsbedömning som den bör tillerkännas, utan att det i princip är fråga om en uppenbart felaktig bedömning och utan att dessa skäl är oproportionerliga eller diskriminerande.

115. Jag drar därmed, preliminärt, slutsatsen att kommissionens förslag att ålägga Republiken Grekland en penningssanktion uppgående till 24 600 euro per dag för att

39 — Se här till, Díez-Hochleitner, J.: "La respuesta del T.U.E. al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros", *Revista de instituciones europeas*, 1993, s. 873-899, särskilt s. 879.

40 — Även om det kan synas märkligt att man vid beräkningen av varje stats "betalningsförmåga" tagit hänsyn till statens röstantal i rådet (se punkt 4 i kommissionens andra meddelande, punkt 14 ovan).

41 — Begreppet "uppsåt" är alltid bildligt när det tillämpas på en stat. Således är ett fördragsbrott som inte kan tillskrivas de centrala myndigheterna fortfarande att anse som ett exempel på "uppsåtlig underlåtenhet" från den berörda statens sida.

42 — García de Enterría, E. och Fernández, T.-R.: *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1989, s. 743.

förmå staten att följa domstolens dom av den 7 april 1992 är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, i den mening som avses i artikel 171.2 EG.

— för åsidosättande av artikel 5 i direktiv 78/319: 12,5 procent,

— för åsidosättande av artikel 12 i direktiv 78/319: 12,5 procent.

116. Som jag tidigare har förklarat bör emellertid i kommissionens förslag, liksom i domstolens dom, ett angreppssätt väljas som gör det möjligt att individuellt beakta fullgörelsen av var och en av de skyldigheter som följer av den dom vari en underlåtelse konstaterats, i den mån de är av tillräckligt självständig karaktär för att kunna fullgöras var för sig.

Eller uttryckt i euro per dag:

— för åsidosättande av artikel 4 i direktiv 75/442: 12 300,

117. I konsekvens med detta påstående bör jag uttala mig om den relativa betydelse som bör tillskrivas var och en av överträdelserna. För detta stöder jag mig återigen på det meddelande som utfärdats av kommissionen, som har att göra den lämplighetsbedömning som denna prövning oundvikligen innebär. I sitt förslag om separata sanktioner kommer kommissionen fram till ett totalbelopp, med utgångspunkt från vilket de olika bestämmelserna har följande relativa vikt:

— för åsidosättande av artikel 6 i direktiv 75/442: 6 150,

— för åsidosättande av artikel 5 i direktiv 78/319: 3 075,

— för åsidosättande av artikel 4 i direktiv 75/442: 50 procent,

— för åsidosättande av artikel 12 i direktiv 78/319: 3 075.

— för åsidosättande av artikel 6 i direktiv 75/442: 25 procent,

118. Jag anser återigen att de skäl som anförts av kommissionen för att tillskriva var och en av överträdelserna denna rela-

tiva vikt faller inom det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har i detta avseende, utom vad gäller åsidosättandet av artikel 12 i direktiv 78/319. Enligt denna skall medlemsstaterna upprätta planer för slutligt omhändertagande av giftigt och annat farligt avfall och hålla dem aktuella. Som jag tidigare sagt föreskriver artikel 5 i samma direktiv i sin tur en skyldighet att slutligt omhänderta detta avfall och att göra det i enlighet med ett program. Mot bakgrund av detta medför en fullgörelse av skyldigheten enligt artikel 5 med nödvändighet en fullgörelse av skyldigheten enligt artikel 12. Det förefaller inte logiskt att tillmäta helheten och delen samma betydelse. Det är därför på sin plats att minska den relativa vikten av åsidosättandet av skyldigheten att upprätta program för slutligt omhändertagande av giftigt avfall till samma förhållande som råder mellan artiklarna 4 och 6 i direktiv 75/442, det vill säga till hälften. Beträffande artikel 12 i direktiv 78/319 skulle det medföra en ändring från 12,5 procent till 6,25 procent. Om man vill undvika *reformatio in pejus* kan denna minskning av den relativa svårighetsgraden medföra en proportionerlig minskning av överträdelsens totalbelopp. Beloppet 24 600 euro per dag bör sänkas med 6,25 procent, det vill säga, till 1 537,50 euro per dag. Detta skulle medföra följande korrigering:

— för åsidosättande av artikel 12 i direktiv 78/319: 1 537,50.

sanktioner avseende skyldigheterna att slutligt omhänderta avfall (artikel 4 i direktiv 75/442 och artikel 5 i direktiv 78/319) bör påföras, eftersom de — som jag redan sagt — omfattar skyldigheterna att upprätta planer och program (artikel 6 i direktiv 75/442 och artikel 12 i direktiv 78/319). Sanktionerna avseende dessa sistnämnda skyldigheter skulle vara av rent konceptuell natur, i så måtto att de skulle tjäna som beräkningsgrund för den reduktion som skall göras vid en partiell fullgörelse, det vill säga då den svarande staten upprättar planer och program, utan att lyckas omhänderta avfallet slutligt i enlighet med dessa. Av detta följer att det vite som skall åläggas bör utformas på följande sätt:

— för åsidosättande av artikel 4 i direktiv 75/442: 12 300,

— för åsidosättande av artikel 5 i direktiv 78/319: 3 075.

119. Jag anser dessutom, på grundval av deduktiva slutledningsregler, att endast

Med en möjlighet att vidta en sänkning med 6 150 euro per dag i händelse av en

partiell fullgörelse av de skyldigheter som följer av artikel 6 i direktiv 75/442 och med 1 537,50 euro per dag i händelse av en partiell fullgörelse av de skyldigheter som följer av artikel 12 i direktiv 78/319.

domen av den 7 april 1992 helt genomförts.

V — Rättegångskostnader

120. Jag föreslår därför att Republiken Grekland påförs ett vite uppgående till 15 375 euro per dag från den dag då domstolens dom meddelas och till dess att

121. På grund av den samlade bedömningen av talan föreslår jag att Republiken Grekland, enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Förslag till avgörande

122. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall:

- 1) Fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att genomföra domen av den 7 april 1992 i mål C-45/91, kommissionen mot Grekland, eftersom denna medlemsstat fortfarande inte uppfyller sina skyldigheter när det gäller att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall och giftigt och farligt avfall i regionen Chania omhändertas slutligt utan fara för människors hälsa och för miljön och när det gäller att för denna region upprätta planer eller program för slutligt omhändertagande av avfall och giftigt och farligt avfall.

KOMMISSIONEN MOT GREKLAND

- 2) Ålägga Republiken Grekland ett vite uppgående till 15 375 euro per dag att betala från den dag då dom i förevarande mål meddelas till dess att överträdelserna upphört.

- 3) Förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.