



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

22. februar 2018 *

»Traktatbrud – direktiv 91/271/EØF – rensning af byspildevand – Domstolens dom, der fastslår et traktatbrud – undladelse af gennemførelse – artikel 260, stk. 2, TEUF – økonomiske sanktioner – fast beløb – tvangsbøder«

I sag C-328/16,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 10. juni 2016,

Europa-Kommissionen ved G. Zavvos, E. Manhaeve og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Helleniske Republik ved E. Skandalou, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby og M. Vilaras,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. juni 2017,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at

* Processprog: græsk.

- det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385)
- Den Helleniske Republik tilpligtes at betale Kommissionen den foreslåede tvangsbøde på 34 974 EUR pr. dag, hvormed opfyldelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i denne sag og indtil opfyldelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385)
- Den Helleniske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast dagligt beløb på 3 828 EUR fra afsigelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), til den dag, hvor der afsiges dom i nærværende sag, eller indtil opfyldelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), alt efter hvilken dato der indtræder først
- Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

- 2 Artikel 1 i Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand (EFT 1991, L 135, s. 40), som ændret ved Kommissionens direktiv 98/15/EF af 27. februar 1998 (EFT 1998, L 67, s. 29) (herefter »direktiv 91/271«), vedrører opsamling, rensning og udledning af byspildevand samt rensning og udledning af spildevand fra visse industrisektorer. Direktivet tilsigter at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra spildevandsudledninger.
- 3 I direktivets artikel 2, nr. 1), defineres »byspildevand« som »husspildevand eller en blanding af husspildevand og industrispildevand og/eller regnvand fra befæstede arealer«. I direktivets artikel 2, nr. 4), defineres »byområde« som et område, hvor befolkningen og/eller de økonomiske aktiviteter er tilstrækkelig koncentreret til, at byspildevand kan opsamles og ledes til et rensningsanlæg for byspildevand eller et endeligt udledningssted, og i direktivets artikel 2, nr. 6), defineres 1 personækvivalent (herefter »PE«) som »den mængde organisk stof, der kan nedbrydes biologisk med et fem-døgns biokemisk iltforbrug (BOD₅) på 60 g ilt pr. dag«. I direktivets artikel 2, nr. 8), defineres »sekundær rensning« som »rensning af byspildevand ved en proces, som almindeligvis består af biologisk rensning efterfulgt af en sekundær sedimentation, eller ved en anden proces, som indebærer overholdelse af kravene i tabel 1 i bilag I«.
- 4 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne skal sikre, at alle byområder bliver forsynet med kloaknet til opsamling af byspildevand [...]

For så vidt angår byspildevand, som udledes til vandrecipienter, der betragtes som »følsomme områder« som defineret i artikel 5, skal medlemsstaterne sikre, at der etableres kloaknet senest den 31. december 1998 for byområder med over 10 000 PE.

Hvor det ikke er velbegrunder at etablere et kloaknet, enten fordi det ikke vil gavne miljøet, eller fordi det vil medføre urimelige udgifter, anvendes der individuelle systemer eller andre egnede systemer, som sikrer samme miljøbeskyttelsesniveau.»

- 5 De generelle regler, der finder anvendelse på byspildevand, er indeholdt i samme direktivs artikel 4, der i stk. 1 bestemmer:

»Medlemsstaterne skal sikre, at byspildevand, der tilledes kloaknet, før udledningen underkastes sekundær rensning eller en tilsvarende rensning efter følgende plan:

- senest den 31. december 2000 for så vidt angår samtlige udledninger fra byområder med over 15 000 PE

[...]«

- 6 Artikel 5, stk. 1 og 2, i direktiv 91/271 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne skal med henblik på anvendelsen af stk. 2 senest den 31. december 1993 kortlægge følsomme områder efter de kriterier, som er fastlagt i bilag II.

2. Medlemsstaterne sørger for, at byspildevand, der tilledes kloaknet, senest den 31. december 1998 renses mere vidtgående end beskrevet i artikel 4, før det udledes til følsomme områder, for så vidt angår alle udledninger fra byområder med over 10 000 PE.«

Dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385)

- 7 Domstolen fastslog i dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), at Den Helleniske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, og artikel 5, stk. 2, i Rådets direktiv 91/271, idet den ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at etablere et kloaknet til opsamling af byspildevand i Thriasio Pedio-regionen, og idet den ikke havde draget omsorg for, at regionens byspildevand blev underkastet en mere vidtgående rensning end den sekundære rensning, før det blev udledt til det følsomme område Eleusis-bugten.

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 8 I forbindelse med kontrollen vedrørende opfyldelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), anmodede Kommissionens tjenestegrene ved skrivelse af 6. august 2004 de græske myndigheder om oplysninger vedrørende de foranstaltninger, der var truffet med henblik på opfyldelse af denne dom.
- 9 Ved skrivelse af 14. juni 2005 fremsendte disse myndigheder til Kommissionens tjenestegrene en tidsplan for udførelsen af de arbejder, der var nødvendige med henblik på at efterkomme den pågældende dom. Ifølge tidsplanen skulle kloaknettet til opsamling af byspildevand i Thriasio Pedio-regionen sættes i drift den 20. juni 2009.
- 10 Ved åbningsskrivelse af 10. april 2006 gjorde Kommissionen de græske myndigheder opmærksom på, at efterlevelsen af kravene i dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), endnu ikke havde fundet sted.
- 11 Ved en række svarskrivelser fremhævede de græske myndigheder den frist, der var blevet fastsat i Kommissionens afgørelser om godkendelse af medfinansiering fra Samhørighedsfonden af projekter, der har til formål at sikre denne efterlevelse, dvs. den 31. december 2009. Særligt gjorde de græske myndigheder i deres besvarelse af 29. juni 2006 gældende, at denne frist ville blive overholdt til trods

for de konstaterede forsinkelser. De græske myndigheder underrettede endvidere Kommissionen om den omstændighed, at en begæring om foreløbige forholdsregler rettet mod udfaldet af en udbudsprocedure, som de havde iværksat i denne sammenhæng, ville kunne medføre forsinkelser.

- 12 Den Helleniske Republik fandt, at dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), skulle opfyldes ved gennemførelse af forskellige projekter:
- anlæggelse af et center for rensning af byspildevand (herefter »rensningsanlægget«)
 - anlæggelse af principale kloakrør til kloaknettet for byspildevand (herefter »basisnettet«)
 - anlæggelse af rørledninger til kloaknettet for byspildevand (herefter »det sekundære net«)
 - oprettelse af en forbindelse mellem de forskellige boliger og industrier i Thriasio Pedio-regionen, nærmere bestemt i byområderne Aspropyrgos, Élefsina, Mandra og Magoula, og kloaknettet for byspildevand (herefter »det tertiære net«).
- 13 I de efterfølgende svar underrettede de græske myndigheder Kommissionen om, at arbejderne med etablering af basisnettet var blevet ramt af forsinkelser som følge af tekniske vanskeligheder, og at arbejderne med etablering af det sekundære net var blevet forsinket som følge af en sag anlagt ved Symvoulío tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland).
- 14 Eftersom de græske myndigheder havde påberåbt sig en række juridiske og tekniske vanskeligheder, der havde bremset arbejderne med efterkommelsen, anmodede de om en forlængelse af den frist, der var fastsat i afgørelserne om medfinansiering af disse, og vedlagde i anmodningen en ny tidsplan for gennemførelsen af disse arbejder. Ifølge denne tidsplan skulle arbejderne med etablering af basisnettet og rensningsanlægget færdiggøres den 31. juli 2010 og arbejderne med etablering af det sekundære net den 1. august 2010.
- 15 Den 2. februar 2009 tilstillede Kommissionen Den Helleniske Republik en begrundet udtalelse og den 7. maj 2010 en supplerende åbningsskrivelse.
- 16 Ved en række svarskrivelser og i forbindelse med nogle møder, der blev afholdt mellem juli 2010 og februar 2015, underrettede de græske myndigheder Kommissionen om situationens udvikling.
- 17 I en skrivelse af 27. november 2012 oplyste de græske myndigheder Kommissionen om, at rensningsanlægget i en forsøgsperiode havde fungeret siden den 27. juli 2012 og været driftsklar siden den 27. november 2012. Det sekundære og tertiære net var derimod endnu ikke blevet færdiggjort, selv om det første af disse net praktisk talt var afsluttet med undtagelse af en del af dette, som betjente byområdet Élefsina, nemlig Kato Élefsina-området.
- 18 Hvad angår det tertiære net underrettede de græske myndigheder mellem marts 2013 og august 2015 regelmæssigt Kommissionen om den omstændighed, at byspildevandets opsamlingsgrad efter nogle vanskeligheder af national karakter ikke havde nået et tilfredsstillende niveau, eftersom det kun var 28% af dette spildevand, der var blevet opsamlet.
- 19 Kommissionen er på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende sag af den opfattelse, at selv om der er forløbet 12 år siden afsigelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), er denne dom endnu ikke blevet fuldt ud opfyldt af Den Helleniske Republik.
- 20 Kommissionen har endvidere ikke modtaget nogen tidsplan fra de kompetente nationale myndigheder, der er pålidelig, og som gør det muligt at vurdere det tidspunkt, hvorpå der kan foreligge et reelt fremskridt. Ud over det tertiære net var det sekundære net heller ikke færdiggjort, bl.a. for så vidt

angår den del, der betjente Kato Élefsina-området i byområdet Élifina. Ifølge Kommissionen kan de arkæologiske fund, der er påberåbt af Den Helleniske Republik, ikke kvalificeres som force majeure-tilfælde, som kan begrunde en sådan forsinkelse med udførelsen af arbejderne.

- 21 Kommissionen har gjort gældende, at den bortset fra besvarelsen fra de græske myndigheder af 27. november 2012 ikke har modtaget nogen oplysninger, der godtgør, at det byspildevand, som er blevet opsamlet, er blevet underkastet en mere vidtgående rensning end den sekundære rensning. Med henblik på at fastslå, at rensningen af spildevand var tilstrækkelig, skulle de græske myndigheder imidlertid have efterprøvet, om rensningsanlægget fungerede tilfredsstillende i en periode på 12 måneder ved at foretage prøveudtagninger i overensstemmelse med afsnit D i bilag I til direktiv 91/271, der angav en procentuel reduktion af BOD5 og COD, som var i overensstemmelse med kravene i direktivet for så vidt angår den sekundære rensning og for så vidt angår den tertiære rensning en tilfredsstillende procentuel reduktion af kvælstof i overensstemmelse med tabel 2 i bilag I til det pågældende direktiv.
- 22 Under disse omstændigheder anlagde Kommissionen, idet den fandt, at dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), endnu ikke var blevet efterkommet, nærværende søgsmål.

Traktatbruddet

Parternes argumenter

- 23 Kommissionen har gjort gældende, at Den Helleniske Republik senest den 31. december 1998 skulle træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for, at byspildevand i Thrasio Pedio-regionen kunne opsamles og underkastes en rensning i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, andet afsnit, og artikel 5, stk. 2, i direktiv 91/271, før det udledes til det følsomme område Eleusis-bugten.
- 24 Den Helleniske Republik har i sit svarskrift gjort gældende, at dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), er blevet opfyldt, og at Kommissionens søgsmål derfor savner grundlag.
- 25 I denne forbindelse har medlemsstaten gjort gældende, at rensningen af byspildevand i den omhandlede region skulle foretages ved at etablere et rensningsanlæg samt et basisnet, et sekundært net og et tertiært net.
- 26 Hvad først angår etableringen af rensningsanlægget samt af basisnettet og det sekundære net blev denne indledt inden anlæggelsen af søgsmålet i den sag, der gav anledning til dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385).
- 27 I denne forbindelse har de græske myndigheder for Kommissionen fremlagt ansøgningen om medfinansiering af disse arbejder, som blev godkendt af Kommissionen i december 2004.
- 28 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at lokalbefolkningens reaktioner samt anlæggelsen af retssagen har medført, at etableringen af rensningsanlægget blev væsentligt forsinket.
- 29 Etableringen blev endeligt færdiggjort den 7. april 2011, og efter en forsøgsperiode blev anlægget først driftsklart den 27. november 2012.
- 30 Med henblik på en mere omfattende opfølgning af rensningsanlæggets funktionsdygtighed blev der udtaget nogle repræsentative prøver af byspildevandet i forbindelse med opsamlingen og udledningen af dette. De fremkomne resultater viser, at vandet underkastes en mere vidtgående rensning end den

sekundære rensning. I denne forbindelse har medlemsstaten for Domstolen fremlagt oplysninger fra den 27. november 2012 til den 28. juli 2016, som godtgør, at rensningen af vandet er i overensstemmelse med kravene i direktiv 91/271.

- 31 Hvad dernæst angår basisnettet har Den Helleniske Republik gjort gældende, at selv om der er blevet etableret hovedkloakledninger, har udgravninger og arkæologiske fund samt diverse tekniske problemer forsinket etableringen af dette net i byområdet Élefsina.
- 32 Hvad endvidere angår det sekundære net har Den Helleniske Republik gjort gældende, at retssager, tekniske vanskeligheder og dårlige hydrogeologiske forhold samt udgravninger og arkæologiske fund medførte en betydelig forsinkelse i etableringen af dette net og hindrede etableringen af visse dele af nettet. Det følger heraf, at det sekundære net blev fuldt ud gennemført med undtagelse af den del, der er beliggende i Kato Élefsina-området i byområdet Élefsina, som således gjorde det muligt at betjene 95% PE i Thriasio Pedio-regionen.
- 33 Den Helleniske Republik har imidlertid præciseret, at rensningen af spildevand fra Kato Élefsina-området i øjeblikket varetages af spildevandsrensningscenteret i Metamorfofi, og at der i overfladevand derfor ikke er sket udledning af spildevand, der ikke er blevet rensset.
- 34 Endelig skyldes det utilstrækkelige antal tilslutninger, beregnet i PE, til det tertiære net den omstændighed, at udgifterne til tilslutning bæres af ejendommenes ejere med støtte fra staten, eftersom den økonomiske krise ikke gør det muligt for denne medlemsstat at finansiere disse tilslutninger uden indbyggernes deltagelse. Disse sidstnævnte er ude af stand til at finansiere de pågældende tilslutninger til kloaknettet.
- 35 Under disse omstændigheder udgør antallet af tilslutninger til det tertiære net 45% PE, hvilket svarer til den samlede befolkning i Thriasio Pedio-regionen.
- 36 Den Helleniske Republik har imidlertid præciseret, at byspildevand fra husholdninger, der ikke er tilsluttet, opsamles i nogle beholdere og septiktanke, inden det af tankskibe transporteres til nogle nærliggende rensningsanlæg for dér at blive rensset.
- 37 Kommissionen har i sin replik gjort gældende, at Den Helleniske Republik selv har medgivet, at det sekundære og tertiære net endnu ikke er færdiggjort.
- 38 Kommissionen har således fastholdt sine klagepunkter og har gentaget, at Den Helleniske Republik endnu ikke har efterkommet dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385).
- 39 Den pågældende institution har gjort opmærksom på, at medlemsstaten i sit svarskrift endelig meddelte resultaterne af de påkrævede prøver. Kommissionen har til dette punkt medgivet, at disse resultater viser, at rensningsanlægget fungerer på passende måde, og at alt byspildevand, der på nærværende tidspunkt opsamles, er underkastet en rensning, som er i overensstemmelse med kravene i direktiv 91/271.
- 40 Hvad imidlertid angår det sekundære net har Kommissionen anført, at Den Helleniske Republik selv har anerkendt behovet for at færdiggøre etableringen. Af de planlagte 198 km rørledninger er det kun 184 km, der er blevet etableret, idet rørledningerne i Kato Élefsina-området i byområdet Élefsina mangler at blive etableret.
- 41 Hvad angår det tertiære net har Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som Den Helleniske Republik har fremlagt i sit svarskeft, over for denne medlemsstat medgivet, at 45% PE i Thriasio Pedio-regionen er tilsluttet dette net, hvorfor det byspildevand, der opsamles af dette system, underkastes en passende rensning.

- 42 Den Helleniske Republik har imidlertid fortsat ikke godtgjort, at de resterende 55% PE i denne region er blevet tilsluttet med henblik på en rensning i overensstemmelse med direktiv 91/271. Bortset fra oplysningerne vedrørende rensningsanlægget i Metamorfosi, som blot opsamler 5% af mængden udtrykt i PE, har medlemsstaten ikke ført noget bevis for, at der forelå en funktionsdygtighed, eventuel en midlertidig, ved den provisoriske ordning, som den iværksatte.
- 43 Selv om Den Helleniske Republik har godtgjort, at systemet fungerer korrekt, udgør denne omstændighed ifølge Kommissionen kun en formildende omstændighed og efterkommer ikke dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385).
- 44 Den Helleniske Republik har i duplikken fastholdt, at dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), er blevet opfyldt, og at Kommissionens søgsmål derfor savner grundlag.
- 45 Hvad angår det sekundære net har medlemsstaten medgivet, at der stadig mangler at blive etableret en meget lille del.
- 46 Hvad angår oprettelsen af en forbindelse mellem indbyggerne i Thriasio Pedio-regionen og det tertiære net fremgår det af oplysningerne fra de pågældende byområder Élefsina, Aspropyrgos, Mandra og Magoula, at de private tilslutninger stiger støt.
- 47 Endvidere for så vidt angår de 49,3% PE i Thriasio Pedio-regionen, som ifølge det under retsmødet af denne medlemsstat hævdede endnu ikke er blevet tilsluttet kloaknettet, bliver spildevandet transporteret til et nærliggende rensningsanlæg af private selskaber ved hjælp af nogle tankskibe. Selv om der føres et register over oplysninger vedrørende transporterne af de tankskibe, der ankommer til den pågældende lokalitet, bliver oplysningerne vedrørende spildevandets herkomst og kontaktoplysninger for ejeren imidlertid ikke gemt, medmindre der er tale om flydende affald fra industri.

Domstolens bemærkninger

- 48 Med henblik på at afgøre, om Den Helleniske Republik har vedtaget alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), i henhold til sin forpligtelse efter artikel 260, stk. 1, TEUF, skal det efterprøves, om denne medlemsstat fuldt ud har overholdt bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, og artikel 5, stk. 2, i direktiv 91/271, nærmere bestemt ved at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for etableringen af et system til opsamling af byspildevand i Thriasio Pedio-regionen og ved at underkaste byspildevand fra den pågældende region en mere vidtgående rensning end den sekundære rensning, der er omhandlet i direktivets artikel 4, inden det bliver udledt til det følsomme område Eleusis-bugten.
- 49 Hvad angår traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et sådant traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 36).
- 50 Eftersom Kommissionen i denne sag som anført i denne doms præmis 15 har fremsendt en åbningsskrivelse til Den Helleniske Republik i overensstemmelse med proceduren i artikel 260, stk. 2, TEUF, er det relevante tidspunkt, der er anført i den foregående præmis, udløbet af den frist, som er fastsat i denne skrivelse, dvs. den 7. juli 2010.

- 51 Det er imidlertid ubestridt, at byspildevandet i Thriasio Pedio-regionen på denne sidstnævnte dato endnu ikke var blevet opsamlet og underkastet en rensning, der var i overensstemmelse med kravene i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, og artikel 5, stk. 2, i direktiv 91/271, før det blev udledt til det følsomme område Eleusis-bugten. Som det fremgår af medlemsstatens svarskrift, ligger bygningen af rensningsanlægget senere end den pågældende dato, eftersom den først blev færdiggjort den 7. april 2011, og rensningsanlægget bortset fra en forsøgsperiode først var driftsklart den 27. november 2012.
- 52 Under alle omstændigheder har Den Helleniske Republik dels medgivet, at det sekundære opsamlingsnet endnu ikke er blevet fuldstændigt færdiggjort, eftersom Kato Élefsina-området i byområdet Élefsina endnu ikke råder over et sådant net, dels, at alle indbyggerne i Thriasio Pedio-regionen ikke er tilsluttet det tertiære net.
- 53 Hvad angår Den Helleniske Republiks argumentation om de vanskeligheder, som medlemsstaten har været konfronteret med for at efterkomme dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), bemærkes, at en medlemsstat ifølge Domstolens faste praksis ikke kan påberåbe sig vanskeligheder af national karakter for at begrunde en manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten (jf. i denne retning dom af 4.5.2017, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-502/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:334, præmis 48).
- 54 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har vedtaget alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385).

De økonomiske sanktioner

- 55 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale såvel en tvangsbøde som et fast beløb.
- 56 Hvad angår størrelsen af denne tvangsbøde og det faste beløb har Kommissionen baseret sig på sin meddelelse af 13. december 2005 med overskriften »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]« (SEK(2005) 1658), som ajourført ved Kommissionens meddelelse C(2015/C 257/01) 6767 af 6. august 2015 med overskriften »Ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, Kommissionen foreslår Domstolen i traktatbrudssøgsmål« (herefter »meddelelsen af 13. december 2005«).

Tvangsbøden

Parternes argumenter

- 57 Kommissionen har i overensstemmelse med punkt 6 i meddelelsen af 13. december 2005 støttet sig på tre hovedkriterier til at fastlægge størrelsen af den tvangsbøde, som den har foreslået Domstolen at pålægge, nemlig overtrædelsens grovhed, overtrædelsens varighed og nødvendigheden af at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning af sanktionen med henblik på at undgå gentagelser.
- 58 Hvad angår grovheden af den konstaterede overtrædelse har Kommissionen gjort gældende, at udledning af urensset spildevand til overfladen indebærer en forurening, der er kendetegnet ved en ubalance i iltindholdet, mens en tilførsel af næringsstoffer i særlig grad skader kvaliteten af overfladevandet og de dertil knyttede økosystemer. Endvidere kan udledningen af sådant byspildevand have væsentlig indvirkning på den offentlige sundhed.

- 59 Endvidere skader den ufuldstændig opfyldelse af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), indbyggernes mulighed for at nyde godt af overfladevand, der er tilstrækkeligt rent, til at udøve fritidsaktiviteter.
- 60 Hvad angår byspildevand, som kun er blevet underkastet en utilstrækkelig rensning, har Kommissionen gjort gældende, at det forhold, at der kun foretages en sekundær rensning, ikke er tilstrækkeligt til at hindre risiko for forurening og forringelse af vandkvaliteten samt af nærliggende økosystemer, såfremt vandrecipienterne er blevet anerkendt som et følsomt område i henhold til artikel 5 i direktiv 91/271. Til trods for den indsats, der er udført, og de foranstaltninger, der er truffet af de græske myndigheder, er 72% af byspildevandet ikke blevet opsamlet i overensstemmelse med kravene i direktiv 91/271, således at det traktatbrud, der er blevet konstateret i denne forbindelse efter dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), fortsat består.
- 61 Ifølge Kommissionen kan den indsats, der er blevet foretaget af de græske myndigheder, bl.a. siden afsigelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), eventuelt anses for formildende omstændigheder. Rensningsanlægget er nemlig i dag i brug, et basisnet med rørledninger er blevet etableret, og det sekundære net er blevet etableret, dog ikke i Kato Élefsina-området.
- 62 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at disse formildende omstændigheder i vidt omfang overskygges af de skærpene omstændigheder, der kendetegner denne sag. Navnlig er der forløbet mere end 12 år siden afsigelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385). Med andre ord har Den Hellske Republik haft mere end 16 år regnet fra indledningen af traktatbrudsproceduren til fuldt ud at efterkomme kravene i direktiv 91/271. Endvidere råder Kommissionen ikke over en vejledende tidsplan eller pålidelige oplysninger, der gør det muligt at fastlægge det tidspunkt, hvor Den Hellske Republik afsluttede gennemførelsen af alle foranstaltninger for at efterkomme samtlige de krav, der følger dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385).
- 63 Henset til betydningen af de EU-retlige regler, der er genstand for det traktatbrud, som blev konstateret efter dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), til virkningerne af dette traktatbrud på offentlige og private interesser, den formildende omstændighed vedrørende de fremskridt, der hidtil er gjort, til de skærpene omstændigheder, der følger af usikkerheden med hensyn til det tidspunkt, hvorpå Den Hellske Republik fuldt ud havde efterkommet dommen, klarheden af de bestemmelser, der er blevet overtrådt, i direktiv 91/271 og den Hellske Republiks gentagne ulovlige adfærd for så vidt angår overholdelsen af EU-retten på miljøområdet og Domstolens domme, har Kommissionen derfor foreslået en koefficient for overtrædelsens grovhed på 5, der er beregnet i overensstemmelse med retningslinjerne i meddelelsen af 13. december 2005.
- 64 Hvad angår overtrædelsens varighed har Kommissionen anført, at Domstolen afsagde dom Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), den 24. juni 2004, mens Kommissionen besluttede at anlægge et søgsmål på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF den 19. november 2015. Eftersom den periode, der er forløbet, udgør 137 måneder, har Kommissionen gjort gældende, at koefficienten for varighed skal fastsættes til 3 på en skala fra 1-3.
- 65 Endelig hvad angår koefficienten vedrørende den pågældende medlemsstats betalingsevne, benævnt faktor »n«, har denne institution påpeget, at meddelelsen af 13. december 2005 har fastsat denne til 3,48 for Den Hellske Republik.
- 66 Kommissionen har anført, at efter den formel, der er nævnt i denne meddelelse, er grundsatsen for tvangsbøden på 670 EUR multipliceret med koefficienten for overtrædelsens grovhed og koefficienten for overtrædelsens varighed samt faktor »n«. I den foreliggende sag foreslår Kommissionen således en daglig tvangsbøde på 34 974 EUR.

- 67 Kommissionen er dog af den opfattelse, at tvangsbøden bør nedsættes i lyset af de fremskridt, der er opnået med opfyldelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385). Den har derfor i henhold til den pågældende meddelelses punkt 13.2 foreslået at anvende en faldende daglig tvangsbøde, hvis faktiske beløb beregnes hver sjette måned ved en nedsættelse af det samlede beløb for hver af disse konkurrenceperioder med en procentdel svarende til den andel af PE, der er efterkommet i henhold til dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), efter den pågældende periode.
- 68 Herom har Kommissionen i stævningen præciseret, at den andel af befolkningen i den pågældende region, som ikke råder over kloaknet eller rensningsanlæg, der er i overensstemmelse med kravene i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, og artikel 5, stk. 2, i direktiv 91/271, på tidspunktet for søgsmålets anlæggelse svarede til et samlet PE på 35 883, og har i replikken præciseret, at antallet udgjorde 27 500.
- 69 Ifølge Kommissionen skal der med henblik på at fastsætte den daglige tvangsbødes endelige størrelse tages hensyn til hver enkelt PE-enhed, der rent faktisk efterlever kravene i direktiv 91/271 efter meddelelse til denne institution fra Den Helleniske Republik af de oplysninger, der godtgør, at efterkommelsen er sket.
- 70 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at når der henses til overtrædelsens grovhed, dens varighed, samarbejdet og den omhu, som medlemsstaten har udvist under sagen, eller de fremskridt, der er sket med hensyn til opfyldelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), kan der ikke pålægges en tvangsbøde. Subsidiært har Den Helleniske Republik bestridt metoden for beregning af tvangsbøden.
- 71 Medlemsstaten finder således, at størrelsen af den foreslåede tvangsbøde er uforholdsmæssig i forhold til overtrædelsens grovhed, hvis virkninger på miljøet som følge af den manglende opfyldelse af de særlige forpligtelser i henhold til direktiv 91/271 ikke er blevet præcist vurderet.
- 72 Den Helleniske Republik er af den opfattelse, at den har opfyldt dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), for så vidt som den har iværksat de arbejder, der er nødvendige for denne doms opfyldelse.
- 73 Hvad angår overtrædelsens grovhed og varighed tager Kommissionens forslag om at anvende en koefficient på 5 ikke hensyn til den omstændighed, at den pågældende dom netop allerede er blevet opfyldt. I denne forbindelse har den pågældende medlemsstat gjort gældende, at der ikke i det foreliggende tilfælde foreligger skade på den menneskelige sundhed, henset til, at det byspildevand fra husholdninger, som ikke er blevet tilsluttet det sekundære net, ikke udledes direkte og ukontrolleret i vandrecipienter, men opsamles i beholdere og septiktanke, inden det af tankskibe transporteres til nærliggende driftsklare rensningsanlæg for dér at blive rensat. Denne koefficient for grovheden er endvidere for høj, henset til den koefficient, der blev foreslået af Kommissionen og tiltrådt af Domstolen i den sag, der gav anledning til dom af 22. juni 2016, Kommissionen mod Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471).
- 74 Kommissionen har endvidere uden grundlag gjort gældende, at den påståede ufuldstændige opfyldelse af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), vil kunne påvirke gennemførelsen af andre EU-direktiver eller have indvirkninger på offentlige eller private interesser i det foreliggende tilfælde.
- 75 Den Helleniske Republik har ligeledes anfægtet Kommissionens påstande om, at medlemsstaten har udvist en gentagen ulovlig adfærd på netop dette EU-retlige område.

- 76 I det foreliggende tilfælde har Den Helleniske Republik efter egen opfattelse godtgjort dels, at byspildevand i Thriasio Pedio-regionen er underkastet en mere vidtgående rensning end den sekundære rensning, som gør det muligt at fjerne phosphor og kvælstof, dels, at den andel af befolkningen, der endnu ikke er blevet tilsluttet på grund af arkæologiske udgravninger eller økonomiske vanskeligheder, betjenes af spildevandsrensningsanlægget i Metamorfosi.
- 77 Eftersom Den Helleniske Republik har fjernet eller i det mindste væsentligt mindsket den skade på miljøet, der fulgte af det traktatbrud, som var blevet fastslået i dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), har den, såfremt Domstolen skulle beslutte at pålægge den en tvangsbøde, foreslået, at størrelsen af denne skal beregnes på grundlag af en koefficient for grovhed nedsat til 1.
- 78 Endvidere er den pågældende tvangsbøde i lyset af sagens omstændigheder uforholdsmæssig i forhold til overtrædelsens varighed samt til Den Helleniske Republiks svækkede betalingsevne som følge af den økonomiske krise, som den har oplevet.
- 79 Henset til den omstændighed, at der kun manglede at blive etableret 5% af det sekundære net, og at Den Helleniske Republik allerede havde truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik herpå, finder medlemsstaten nemlig, at koefficienten for varigheden skal fastsættes til 1 med henblik på beregningen af en eventuel tvangsbøde.
- 80 Hvad angår den pågældende medlemsstats betalingsevne faldt denne medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) mellem 2010 og 2016 med 25,5%.
- 81 Endelig, såfremt Domstolen skulle beslutte at pålægge Den Helleniske Republik en tvangsbøde, har sidstnævnte nedlagt påstand om, at Kommissionens forslag, der består i at anvende en tvangsbøde, som nedsættes i lyset af stadiet for opfyldelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), og at beregne tvangsbødens størrelse for hver halvårsperiode, stadfæstes.

Domstolens bemærkninger

- 82 Ifølge Domstolens faste praksis er pålæggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som traktatbruddet har været ved på grund af, at en foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt, indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 I denne forbindelse bemærkes, at Den Helleniske Republik, som det fremgår af denne doms præmis 30 og 39, i sit svarskrift oplyste om resultaterne af de repræsentative prøver, der var blevet udtaget i rensningsanlægget, som godtgør, at det fungerer tilfredsstillende, og som viser, for perioden fra den 27. november 2012 til den 28. juli 2016, at rensningen af det opsamlede byspildevand er effektiv i henhold til direktiv 91/271. I denne forbindelse har Kommissionen såvel i replikken som under retsmødet bekræftet, at det byspildevand, som opsamles, rent faktisk undergives en rensning, der er i overensstemmelse med kravene i dette direktiv.
- 84 Selv om basisnettet er fuldt ud færdiggjort i Thriasio Pedio-regionen, er det sekundære net, således som Kommissionen har gjort gældende, imidlertid endnu ikke blevet etableret i Kato Élefsina-området i byområdet Élifsina, hvilket Den Helleniske Republik i øvrigt selv har medgivet, herunder i retsmødet for Domstolen. Det kan således ikke lægges til grund, at det sekundære net er blevet fuldstændigt færdiggjort i Thriasio Pedio-regionen.

- 85 Hvad angår oprettelsen af en forbindelse mellem den samlede befolkning i Thriasio Pedio-regionen og det tertiære net forholder det sig, selv såfremt Den Helleniske Republiks påstand under retsmødet om, at 50,7% PE i denne region allerede var tilsluttet dette net, er begrundet, hvilket Kommissionen har bestridt, ikke desto mindre således, at 49,3% PE i den pågældende region stadig ikke er tilsluttet dette tertiære net.
- 86 Under disse omstændigheder finder Domstolen, at Den Helleniske Republik ikke har godtgjort, at den på tidspunktet for retsmødet for Domstolen fulgt ud havde opfyldt de forpligtelser, der følger af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385).
- 87 Det er derfor Domstolens opfattelse, at pålæggelsen af en tvangsbøde udgør et passende økonomisk middel med henblik på at tilskynde Den Helleniske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe det traktatbrud, der blev konstateret i dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), til ophør og til fuldt ud at opfylde nævnte dom.
- 88 Det kan imidlertid ikke på forhånd udelukkes, at dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), er blevet fuldstændig opfyldt på tidspunktet for afsigelsen af denne dom. Tvangsbøden kan således kun pålægges i det tilfælde, hvor traktatbruddet fortsat består på tidspunktet for denne afsigelse (jf. analogt dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 66).
- 89 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at tvangsbøden skal fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag, ændre sin adfærd og bringe den påståede overtrædelse til ophør (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 68).
- 91 Kommissionens forslag vedrørende tvangsbøden binder ikke Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen. I forbindelse med en sag på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF vedrørende et vedvarende traktatbrud i en medlemsstat, til trods for den omstændighed, at dette traktatbrud allerede er blevet konstateret i en første dom, der er afsagt i henhold til artikel 258 TEUF, skal Domstolen nemlig fortsat have mulighed for at fastsætte størrelsen af og formen på den pålagte tvangsbøde, som den finder passende, for at tilskynde denne medlemsstat til at bringe den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der følger af Domstolens første dom, til ophør (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 69).
- 92 De kriterier, der skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er således i princippet overtrædelsens varighed, grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 70).

- 93 Hvad for det første angår overtrædelsens grovhed skal bemærkes, at direktiv 91/271 tilsigter at beskytte miljøet. Manglende eller utilstrækkelige rensningsanlæg af byspildevand vil kunne skade miljøet og må betragtes som særlig alvorlige (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 71).
- 94 Det skal desuden betragtes som en skærpende omstændighed, at den fuldstændige opfyldelse af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), som det fremgår af Den Helleniske Republiks oplysninger, ikke er sket endnu, hvilket udgør en forsinkelse på næsten 20 år, for så vidt som forpligtelsen til at sikre, at den sekundære rensning af byspildevandet i Thrisaio Pedio-regionen overholder kravene, skulle have været opfyldt senest den 31. december 1998 (jf. i denne forbindelse dom af 24.6.2004, Kommissionen mod Grækenland, C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385, præmis 51). Domstolen kan derfor alene fastslå, at overtrædelsen er af særlig lang varighed og desuden, henset til ovennævnte formål, har en klar grov karakter (jf. analogt dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 74).
- 95 Hvad angår det af Den Helleniske Republik fremførte argument om, at det byspildevand, der udledes af den del af befolkningen i Thrisaio Pedio-regionen, som ikke er tilsluttet det tertiære net, ikke udledes i naturen, men af tankskibe transporteres til et nærliggende rensningsanlæg, kan dette argument, som endvidere er bestridt af Kommissionen, ikke tiltrædes, for så vidt som Den Helleniske Republik ikke har fremlagt beviser for, at et sådant kloaksystem er funktionsdygtigt.
- 96 Det skal imidlertid bemærkes, at situationen i Thrisaio Pedio-regionen er blevet forbedret i forhold til den situation, der forelå i forbindelse med indledningen af den traktatbrudsprocedure, der førte til dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385). Selv om der på dette tidspunkt overhovedet ikke forelå et kloaknet til opsamling af byspildevand, er basisnettet på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder fuldstændigt færdiggjort, det sekundære net skal kun færdiggøres i Kato Élefsina-området, og oprettelsen af en forbindelse mellem befolkningen i Thrisaio Pedio-regionen og det tertiære net omfatter nu, som Den Helleniske Republik har gjort gældende i sine skriftlige indlæg, 45% PE i denne region. I denne forbindelse kan den procentdel på 50,7%, som denne medlemsstat har gjort gældende, imidlertid, som det fremgår af denne doms præmis 85, ikke lægges til grund, eftersom den ikke har godtgjort, at det forholder sig således.
- 97 Det skal i nærværende sag derfor fastslås, at omfanget af den skade, der på tidspunktet for afsigelsen af denne dom fortsat forårsages på den menneskelige sundhed og miljøet på grund af det foreholdte traktatbrud, i vid udstrækning hænger sammen med det antal af individuelle anlæg, der er berørt af dette traktatbrud. Denne skade er derfor mindre omfattende end den skade, der blev påført den menneskelige sundhed og miljøet som følge af det oprindelige traktatbrud, der blev fastslået i dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385) (jf. analogt dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, præmis 56).
- 98 Endvidere skal det anses for en formildende omstændighed, at Thrisaio Pedio-regionen, som Den Helleniske Republik har gjort gældende, er en region, der gemmer på en væsentlig arkæologisk arv, og at det sekundære net er blevet etableret, med undtagelse af en del af nettet i Kato Élefsina-området i byområdet Élefsina som følge af arkæologiske udgravninger og af arkæologiske fund.
- 99 Hvad for det andet angår overtrædelsens varighed bemærkes, at denne skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke under hensyntagen til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen. I det foreliggende tilfælde er overtrædelsens varighed, nemlig næsten 14 år regnet fra tidspunktet for afsigelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), betragtelig (jf. analogt dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 76).

- 100 Selv om artikel 260, stk. 1, TEUF ikke fastsætter nogen frist for, hvornår en dom skal være opfyldt, fremgår det af Domstolens praksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af EU-retten således kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 101 Hvad for det tredje angår den pågældende medlemsstats betalingsevne fremgår det af Domstolens praksis, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP), som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 78). I denne forbindelse skal der tages hensyn til Den Helleniske Republiks argumenter om, at dens BNP er faldet med 25,5% mellem 2010 og 2016, på det tidspunkt, hvor medlemsstaten indgav sit svarskrift til Domstolen.
- 102 Kommissionen har endvidere foreslået Domstolen gradvist at nedsætte tvangsbøden på grundlag af de opnåede fremskridt med opfyldelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385).
- 103 Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om tvangsbøden for at sikre, at Domstolens dom opfyldes fuldt ud, bør opkræves i sin helhed, indtil medlemsstaten har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør, kan der imidlertid i visse særlige tilfælde fastsættes en sanktion, der tager hensyn til de eventuelle fremskridt, som medlemsstaten foretager i gennemførelsen af sine forpligtelser (jf. i denne retning dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, præmis 60).
- 104 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen foreslået, at der ved beregningen af tvangsbødens størrelse skal tages hensyn til det gradvise fald i det antal PE, der ikke er i overensstemmelse med kravene i direktiv 91/271, hvilket gør det muligt at tage hensyn til Den Helleniske Republiks fremskridt med opfyldelsen af dom 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), og med proportionalitetsprincippet. Den Helleniske Republik skal gennem dette gradvise fald tilskyndes til ikke kun at gennemføre etableringen af kloaknettet i Kato Élfesina-området så hurtigt som muligt, men også til at sikre sig, at et kloaknet, der er i overensstemmelse med kravene i direktiv 91/271, er blevet etableret i hele Thriasio Pedio-regionen.
- 105 Under hensyn til samtlige omstændigheder i denne sag finder Domstolen det passende at pålægge en tvangsbøde på 18 000 EUR pr. dag.
- 106 Hvad angår tvangsbødeperioden er den degressive bestanddel heraf i overensstemmelse med Kommissionens forslag fastsat på halvårsbasis, henset til, at fremlæggelse af bevis for, at der foreligger overensstemmelse med direktiv 91/271, kan forudsætte en vis frist samt med henblik på at tage hensyn til eventuelle fremskridt fra den sagsøgte medlemsstats side. Der skal således foretages en nedsættelse af det samlede beløb vedrørende hver af disse perioder med en procentdel, der svarer til den andel, som udgør det antal PE-enheder, der rent faktisk efterkommer dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), i Thriasio Pedio-regionen (jf. analogt dom af 15.10.2015, Kommissionen mod Grækenland, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:684, præmis 66).
- 107 Domstolen finder det derfor passende ved udøvelsen af sit skøn at fastsætte en tvangsbøde på 3 276 000 EUR pr. halvårsperiode
- 108 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det pålægges Den Helleniske Republik til Kommissionen at betale en tvangsbøde på 3 276 000 EUR pr. halvårs forsinkelse med gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), regnet fra afsigelsen af denne dom og indtil den fuldstændige opfyldelse af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke

trykt i Sml., EU:C:2004:385), idet bødens faktiske beløb skal beregnes ved udløbet af hver halvårsperiode ved nedsættelse af det samlede beløb vedrørende hver af disse perioder med en procentdel svarende til den andel, som udgør det antal PE-enheder, der rent faktisk efterkommer dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), i Thriasio Pedio-regionen ved slutningen af den omhandlede periode i forhold til det antal PE-enheder, der endnu ikke efterkommer dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), i denne region på tidspunktet for afsigelsen af denne dom.

Det faste beløb

Parternes argumenter

- 109 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale et fast dagligt beløb på 3 828,00 EUR, beregnet på grundlag af meddelelsen af 13. december 2005, der fremkommer ved multiplikation af en ensartet grundsats fastsat til 220 EUR med koefficienten for grovhed på 5 og med faktoren »n« på 3,48, regnet fra datoen for afsigelsen af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), indtil datoen for denne doms afsigelse eller indtil tidspunktet, hvorpå dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), er blevet opfyldt, såfremt denne opfyldelse sker inden afsigelsen af denne dom.
- 110 I det foreliggende tilfælde er der forløbet 4 165 dage mellem dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), og Kommissionens afgørelse om at anlægge nærværende sag i henhold artikel 260, stk. 2, TEUF, nemlig den 19. november 2015. Følgelig er det samlede faste beløb på tidspunktet for denne afgørelse fra Kommissionen lig med det faste daglige beløb, der er omhandlet i den foregående præmis, multipliceret med dette antal dage, dvs. 15 943 620 EUR, et beløb, der er større end det faste minimumsbeløb, der er fastsat for Den Helleniske Republik, som lyder på 1 933 000,00 EUR.
- 111 For så vidt som størrelsen af det faste beløb overstiger minimumsgrænsen for det faste beløb, skal der pålægges et fast dagligt beløb på 3 828,00 EUR i henhold til den fremgangsmåde, der er beskrevet i denne doms præmis 110.
- 112 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at den har opfyldt dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), eftersom de arbejder, der var møntet på at sikre opfyldelsen, er blevet udført, og hvad angår de arbejder, der stadig skal udføres, er de nødvendige foranstaltninger med henblik herpå allerede truffet. Endvidere har medlemsstaten loyalt og systematisk samarbejdet med Kommissionens tjenestegrene. Der foreligger endvidere ingen recidivrisiko, eftersom Den Helleniske Republik har fjernet eller i det mindste i væsentlig grad mindsket yderligere skade på miljøet. Medlemsstaten har derfor gjort gældende, at pålæggelsen af et fast beløb ikke kan begrundes i det foreliggende tilfælde.
- 113 Såfremt Domstolen ikke desto mindre skulle beslutte at pålægge Den Helleniske Republik et fast beløb, har medlemsstaten gjort gældende, at den dato, der skal lægges til grund som udgangspunkt ved beregningen af det faste beløb, ikke kan være datoen for dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), eftersom denne dom, henset til de igangværende etableringsarbejder, ikke kunne have været udført på denne dato, men på et tidspunkt efter udløbet af en rimelig frist til opfyldelsen af denne dom.

- 114 Det tilkommer under alle omstændigheder Domstolen at foretage en bedømmelse af, om der objektivt set, henset til de »ekstremt vanskelige« økonomiske konjunkturer, som Den Helleniske Republik er blevet konfronteret med, skal pålægges betaling af et sådant beløb, eller om den tværtimod fuldstændigt skal fritages for en sådan pligt.
- 115 Den Helleniske Republik har under alle omstændigheder anfægtet Kommissionens beregningsmetode. Den har gjort gældende, at såfremt den skulle blive tilpligtet at betale et fast dagligt beløb, bør dette beløbe sig til 765,60 EUR, og i tilfælde af, at Domstolen skulle pålægge den et engangsbeløb, bør dette sidstnævnte beløb have en størrelse på 1 933 000 EUR.

Domstolens bemærkninger

- 116 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen ved udøvelsen af sit skøn på det pågældende område har beføjelse til kumulativt at pålægge en tvangsbøde og et fast beløb (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 91).
- 117 En domfældelse til betaling af et fast beløb og fastsættelse af den eventuelle størrelse af dette beløb bør i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I denne forbindelse tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion, og i givet fald dens størrelse (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 92).
- 118 I den foreliggende sag udgør samtlige retlige og faktiske omstændigheder, der førte til det fastslåede traktatbrud – bl.a. den omstændighed, at der allerede er afsagt andre domme, nemlig ud over dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), dom af 7. februar 2013, Kommissionen mod Grækenland (C-517/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:66), og af 15. oktober 2015, Kommissionen mod Grækenland (C-167/14, ikke trykt i Sml, EU:C:2015:684), hvori det fastslås, at Den Helleniske Republik ikke havde opfyldt sine forpligtelser vedrørende rensning af byspildevand – et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten er af en sådan karakter, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom en domfældelse til betaling af et fast beløb (jf. analogt dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 93).
- 119 Under disse omstændigheder tilkommer det Domstolen under udøvelse af dens skøn beføjelse at fastsætte størrelsen af det faste beløb således, at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 94).
- 120 Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. den fastslåede overtrædelses grovhed og den periode, hvori denne bestod efter afsigelsen af den dom, hvorved det blev fastslået (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 95).
- 121 De omstændigheder i den foreliggende sag, der skal tages i betragtning, fremgår navnlig af overvejelserne i denne doms præmis 92-101 vedrørende overtrædelsens grovhed og varighed samt den pågældende medlemsstats betalingsevne.
- 122 Hvad angår den omhandlede overtrædelses grovhed bemærkes, at for så vidt angår etableringen af det sekundære net er det alene en del af et byområde, der fortsat ikke råder over et sådant net, nemlig Kato Élfesina-området i byområdet Élfesina, og hvad angår den procentdel PE i Thriasio Pedio-regionen, der er tilsluttet det tertiære net, andrager denne 45%. Det skal imidlertid bemærkes, at denne region i den største del af perioden mellem afsigelsen af dom af 24. juni 2004,

Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), og afsigelsen af denne dom, gennemsnitligt end ikke rådede over et rensningsanlæg, eftersom et sådant først var driftsklart den 27. november 2012. Overtrædelsen må derfor anses for at være grovere med henblik på beregning af det faste beløb end med henblik på fastsættelse af tvangsbøden.

- 123 Endvidere skal der for så vidt angår overtrædelsens varighed med henblik på fastsættelsen af det faste beløb ud over betragtningerne i denne doms præmis 99 og 100 tages hensyn til den omstændighed, at Den Helleniske Republik, selv om den har samarbejdet systematisk med Kommissionens tjenestegrene, ikke har overholdt de forskellige tidsplaner, som den selv havde fastsat med henblik på at efterkomme kravene til rensning af byspildevand i hele Thriasio Pedio-regionen. Det fremgår nemlig af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Kommissionen fra denne medlemsstat ikke har modtaget nogen pålidelig tidsplan, der gør det muligt at vurdere det tidspunkt, hvor Kommissionen kunne konstatere et reelt fremskridt med gennemførelsen af foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), og følgelig med henblik på at efterkomme kravene i direktiv 91/271.
- 124 Den begrundelse, som Den Helleniske Republik har givet i denne forbindelse, dvs. den omstændighed, at forsinkelsen med opfyldelsen af denne dom skyldes nationale vanskeligheder, kan ikke lægges til grund. Som nævnt i denne doms præmis 53 kan en medlemsstat nemlig ikke påberåbe sig vanskeligheder af national karakter for at begrunde en manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten, og en sådan argumentation kan derfor ikke tiltrædes.
- 125 Det må således konstateres, at det traktatbrud, som Den Helleniske Republik foreholdes, er vedblevet at bestå i en betydelig periode.
- 126 Endelig, og som Kommissionen har gjort gældende, skal der tages hensyn til det store antal domme, som er nævnt i denne doms præmis 118, hvori det fastslås, at Den Helleniske Republik ikke har opfyldt sine forpligtelser vedrørende rensning af byspildevand. En medlemsstats gentagne ulovlige adfærd er så meget desto mere uacceptabel, når den foregår i en sektor, hvor konsekvenserne for den menneskelige sundhed og miljøet er særligt store. I denne forbindelse kan en sådan fortsat misligholdelse af pligter fra en medlemsstats side på et bestemt område udgøre et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten er af en sådan karakter, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb (dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 99).
- 127 Der skal imidlertid som anført i denne doms præmis 121 ligeledes tages hensyn til elementer såsom dem, der er nævnt i denne doms præmis 92-101, herunder dem, der vedrører de vanskeligheder, der var forbundet med de arkæologiske udgravninger og arkæologiske fund i Thriasio Pedio-regionen, samt de virkninger af den økonomiske krise, som Den Helleniske Republik har oplevet, på medlemsstatens betalingssevne.
- 128 På grundlag af samtlige ovenstående omstændigheder finder Domstolen, at det er en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Den Helleniske Republik skal betale, fastsættes til 5 000 000 EUR.
- 129 Den Helleniske Republik bør derfor pålægges at betale Kommissionen et fast beløb på 5 000 000 EUR.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) Den Hellske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385).
- 2) I tilfælde af, at det i punkt 1 fastslåede traktatbrud fortsat består på datoen for afsigelsen af denne dom, pålægges det Den Hellske Republik at betale Europa-Kommissionen en tvangsbøde på 3 276 000 EUR pr. halvårs forsinkelse med gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), regnet fra afsigelsen af denne dom og indtil den fuldstændige opfyldelse af dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), idet bødens faktiske beløb skal beregnes ved udløbet af hver halvårsperiode ved nedsættelse af det samlede beløb vedrørende hver af disse perioder med en procentdel svarende til den andel, som udgør det antal personækvivalenter, der rent faktisk efterkommer dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), i Thrasio Pedio-regionen ved slutningen af den omhandlede periode i forhold til det antal personækvivalenter, der endnu ikke efterkommer dom af 24. juni 2004, Kommissionen mod Grækenland (C-119/02, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:385), i denne region på tidspunktet for afsigelsen af denne dom.
- 3) Den Hellske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 5 mio. EUR.
- 4) Den Hellske Republik betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter