



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

22 februari 2018*

„Niet-nakoming - Richtlijn 91/271/EEG - Behandeling van stedelijk afvalwater - Arrest van het Hof waarbij niet-nakoming wordt vastgesteld - Niet-uitvoering - Artikel 260, lid 2, VWEU - Financiële sancties - Forfaitaire som - Dwangsom”

In zaak C-328/16,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 260, lid 2, VWEU, ingesteld op 10 juni 2016,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Zavvos, E. Manhaeve en D. Triantafyllou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door E. Skandalou als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresident, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby en M. Vilaras, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 juni 2017,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Grieks.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

- vast te stellen dat de Helleense Republiek, door niet alle maatregelen te treffen ter uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;
- de Helleense Republiek te gelasten de Commissie de voorgestelde dwangsom te betalen van 34 974 EUR per dag vertraging bij de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), vanaf de dag van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak tot op de dag dat het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), zal zijn uitgevoerd;
- de Helleense Republiek te gelasten de Commissie het dagelijkse forfaitaire bedrag te betalen van 3 828 EUR vanaf de dag van uitspraak van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), tot op de dag van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak dan wel tot op de dag dat het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), zal zijn uitgevoerd, indien die uitvoering eerder plaatsvindt,
- de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

- 2 Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB 1991, L 135, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/15/EG van de Commissie van 27 februari 1998 (PB 1998, L 67, blz. 29) (hierna: „richtlijn 91/271”), betreft volgens artikel 1 ervan, het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. Zij heeft tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van stedelijk afvalwater.
- 3 Artikel 2, punt 1, van deze richtlijn definieert „stedelijk afvalwater” als „huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater”. In dat artikel wordt in punt 4 ook „agglomeratie” gedefinieerd als een gebied waar de bevolking en/of de economische activiteiten voldoende geconcentreerd zijn om stedelijk afvalwater op te vangen en naar een stedelijke waterzuiveringsinstallatie of een definitieve lozingsplaats af te voeren, en wordt in punt 6 inwonerequivalent (hierna: „i.e.”) gedefinieerd als „de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV₅) van 60 g zuurstof per dag”. In punt 8 van dit artikel wordt „secundaire behandeling” gedefinieerd als „behandeling van stedelijk afvalwater door middel van een proces waarbij in het algemeen biologische behandeling met secundaire bezinking plaatsvindt of een ander proces dat het mogelijk maakt de in tabel 1 van bijlage I vermelde eisen in acht te nemen”.
- 4 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat alle agglomeraties voorzien zijn van een opvangsysteem voor stedelijk afvalwater,

[...]

Voor stedelijk afvalwater dat wordt geloosd in ontvangende wateren die worden beschouwd als ‚kwetsbare gebieden’ in de zin van artikel 5 zorgen de lidstaten ervoor dat er voor agglomeraties met meer dan 10 000 i.e. uiterlijk op 31 december 1998 opvangsystemen aanwezig zijn.

Wanneer de aanleg van een opvangsysteem niet gerechtvaardigd is omdat het vanuit milieuoogpunt geen voordeel zou opleveren of buitensporig duur zou zijn, moet gebruik worden gemaakt van afzonderlijke systemen of andere passende systemen waarmee dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt.”

- 5 De algemene regels die van toepassing zijn op stedelijk afvalwater zijn opgenomen in artikel 4 van deze richtlijn, waarvan lid 1 luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing als volgt aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces wordt onderworpen:

– lozingen van agglomeraties met meer dan 15 000 i.e. uiterlijk op 31 december 2000;

[...]”

- 6 Artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 91/271 bepaalt:

„1. De lidstaten wijzen voor de toepassing van lid 2 volgens de in bijlage II genoemde criteria uiterlijk op 31 december 1993 kwetsbare gebieden aan.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing in kwetsbare gebieden uiterlijk op 31 december 1998 voor alle lozingen van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e. aan een behandeling wordt onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 bedoelde behandeling.”

Arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385)

- 7 In zijn arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), heeft het Hof geoordeeld dat de Helleense Republiek, door niet de maatregelen te treffen die nodig zijn voor de aanleg van een opvangsysteem voor het stedelijk afvalwater van de regio Thriasio Pedio, en door het stedelijk afvalwater van deze regio niet te onderwerpen aan een behandeling die verder gaat dan de secundaire behandeling vóór het in het „kwetsbare gebied” van de golf van Elefsina wordt geloosd, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 3, lid 1, tweede alinea, en artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271.

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

- 8 In het kader van het toezicht op de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), hebben de diensten van de Commissie bij brief van 6 augustus 2004 de Griekse autoriteiten verzocht om informatie over de ter uitvoering van dat arrest getroffen maatregelen.
- 9 Bij brief van 14 juni 2005 hebben deze autoriteiten de diensten van de Commissie een tijdschema meegedeeld voor de uitvoering van de werkzaamheden die nodig zijn om gevolg te geven aan dit arrest. Volgens dit tijdschema diende het systeem voor de opvang van het stedelijk afvalwater van de regio Thriasio Pedio op 20 juni 2009 in werking te worden gesteld.

- 10 Bij aanmaningsbrief van 10 april 2006 heeft de Commissie de Griekse autoriteiten meegedeeld dat nog niet aan de vereisten van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), was voldaan.
- 11 In verscheidene antwoordbrieven hebben de Griekse autoriteiten gewezen op de termijn die was vastgesteld in de besluiten van de Commissie tot goedkeuring van de medefinanciering door het Cohesiefonds van de projecten om aan deze vereisten te voldoen, namelijk 31 december 2009. In hun antwoord van 29 juni 2006 hebben de Griekse autoriteiten met name verklaard dat deze termijn ondanks de vastgestelde vertragingen zou worden gehaald. Bovendien hebben de Griekse autoriteiten de Commissie ervan in kennis gesteld dat een beroep in kort geding tegen de uitkomst van een door hen in dit verband uitgeschreven aanbesteding waarschijnlijk tot vertragingen zou leiden.
- 12 De Helleense Republiek was van mening dat het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), moest worden uitgevoerd door verschillende projecten te realiseren:
 - de oprichting van een centrum voor de behandeling van stedelijk afvalwater (hierna: „zuiveringsinstallatie”);
 - de aanleg van hoofdleidingen voor het stedelijkafvalwaternetwerk (hierna: „hoofdnetwerk”);
 - de aanleg van pijpleidingen voor het stedelijkafvalwaternetwerk (hierna: „secundair netwerk”);
 - de aansluiting van de verschillende woningen en bedrijven van de regio Thriasio Pedio, met name de agglomeraties Aspropyrgos, Elefsina, Mandra en Magoula, op het stedelijkafvalwaternetwerk (hierna: „tertiair netwerk”).
- 13 In hun latere antwoorden hebben de Griekse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat de aanleg van het hoofdnetwerk vertraging had opgelopen als gevolg van technische problemen en dat de aanleg van het secundaire netwerk vertraging had opgelopen als gevolg van een procedure bij de Symvoulío tis Epikrateías (hoogste bestuursrechter, Griekenland).
- 14 Op grond van een aantal juridische en technische problemen die de voortgang van de nodige aanpassingswerkzaamheden hebben gehinderd, hebben de Griekse autoriteiten verzocht om verlenging van de in de medefinancieringsbesluiten vastgestelde termijn en hebben zij bij dit verzoek een nieuw tijdschema voor de uitvoering van deze werkzaamheden gevoegd. Volgens dit tijdschema diende de aanleg van het hoofdnetwerk en van de zuiveringsinstallatie voltooid te zijn op 31 juli 2010 en de aanleg van het secundaire netwerk op 1 augustus 2010.
- 15 Op 2 februari 2009 heeft de Commissie de Helleense Republiek een met redenen omkleed advies en op 7 mei 2010 een aanvullende aanmaningsbrief toegezonden.
- 16 De Griekse autoriteiten hebben de Commissie bij verschillende brieven en tijdens bijeenkomsten tussen juli 2010 en februari 2015 op de hoogte gebracht van de ontwikkeling van de situatie.
- 17 Zo hebben de Griekse autoriteiten bij brief van 27 november 2012 de Commissie meegedeeld dat de zuiveringsinstallatie sinds 27 juli 2012 in een experimentele fase functioneerde en sinds 27 november 2012 operationeel was. Het secundaire en het tertiaire netwerk daarentegen waren nog niet voltooid, hoewel het eerste van deze netwerken bijna af was, met uitzondering van een deel daarvan voor de agglomeratie Elefsina, namelijk de sector Kato Elefsina.
- 18 Wat het tertiaire netwerk betreft, hebben de Griekse autoriteiten de Commissie tussen maart 2013 en augustus 2015 regelmatig meegedeeld dat het opvangpercentage van stedelijk afvalwater als gevolg van interne problemen nog geen bevredigend niveau had bereikt en slechts 28 % ervan werd opgevangen.

- 19 De Commissie is van mening dat het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), op het moment van instellen van dit beroep nog niet volledig door de Helleense Republiek is uitgevoerd, ofschoon sinds die uitspraak twaalf jaar zijn verstreken.
- 20 Bovendien heeft de Commissie van de bevoegde nationale autoriteiten geen betrouwbaar tijdschema ontvangen aan de hand waarvan zij kon schatten vanaf welke datum reële vooruitgang zou kunnen worden verwacht. Naast het tertiaire netwerk is ook het secundaire netwerk niet voltooid, met name wat betreft het deel ervan dat de sector Kato Elefsina in de agglomeratie Elefsina bedient. De Commissie is van mening dat de door de Helleense Republiek aangevoerde archeologische vondsten niet kunnen worden aangemerkt als „overmacht” die een dergelijke vertraging bij de uitvoering van de werkzaamheden rechtvaardigt.
- 21 De Commissie merkt op dat zij, afgezien van het antwoord van de Griekse autoriteiten van 27 november 2012, geen enkel bewijs heeft ontvangen dat het opgevangen stedelijk afvalwater is onderworpen aan een behandeling die verder gaat dan de secundaire behandeling. Om vast te stellen of het afvalwater toereikend is gezuiverd, hadden de Griekse autoriteiten moeten aantonen dat de zuiveringsinstallatie over een periode van twaalf maanden naar behoren heeft gefunctioneerd, door monsters te nemen overeenkomstig deel D van bijlage I bij richtlijn 91/271, met vermelding van een procentuele vermindering van het BZV₅ en het CZV overeenkomstig de voorschriften van deze richtlijn voor secundaire behandeling en, in het geval van tertiaire behandeling, van een voldoende procentuele vermindering van stikstof overeenkomstig tabel 2 van bijlage I bij deze richtlijn.
- 22 In deze omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld, aangezien zij van oordeel was dat het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), nog steeds niet is nageleefd.

Niet-nakoming

Argumenten van partijen

- 23 De Commissie merkt op dat de Helleense Republiek uiterlijk op 31 december 1998 de nodige maatregelen diende te treffen om het stedelijk afvalwater van de regio Thriasio Pedio overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, en artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271 op te vangen en te behandelen, vóór de lozing ervan in het kwetsbare gebied van de golf van Elefsina.
- 24 In haar verweerschrift voert de Helleense Republiek aan dat het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), is uitgevoerd en dat het beroep van de Commissie derhalve ongegrond is.
- 25 In dit verband voert deze lidstaat aan dat de behandeling van het stedelijk afvalwater van het betrokken gebied moest worden uitgevoerd door de zuiveringsinstallatie en het hoofd-, het secundaire en het tertiaire netwerk te bouwen.
- 26 Wat allereerst de aanleg van de zuiveringsinstallatie en het hoofd- en het secundaire netwerk betreft, deze is gestart voordat het beroep in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), is ingesteld.
- 27 In dit verband hebben de Griekse autoriteiten bij de Commissie verzoeken om medefinanciering van deze werkzaamheden ingediend, die in december 2004 door de Commissie zijn aanvaard.

- 28 De Helleense Republiek wijst erop dat de reacties van de plaatselijke bevolking en de instelling van gerechtelijke procedures tot een aanzienlijke vertraging bij de bouw van de zuiveringsinstallatie hebben geleid.
- 29 Deze installatie is uiteindelijk op 7 april 2011 voltooid en, na een proefperiode, pas vanaf 27 november 2012 operationeel.
- 30 Om een volledig toezicht op de werking van de zuiveringsinstallatie te verzekeren, zijn representatieve monsters genomen van het stedelijk afvalwater dat de zuiveringsinstallatie binnenkomt en verlaat. Uit de resultaten blijkt dat dit water aan een behandeling wordt onderworpen die verder gaat dan de secundaire behandeling. In dit verband legt die lidstaat bij het Hof gegevens van 27 november 2012 tot en met 28 juli 2016 over die aantonen dat de waterzuivering voldoet aan de vereisten van richtlijn 91/271.
- 31 Wat vervolgens het hoofdnetwerk betreft, voert de Helleense Republiek aan dat weliswaar hoofdleidingen zijn gebouwd, maar dat archeologische opgravingen en vondsten en diverse technische problemen de aanleg van dit netwerk op het grondgebied van de agglomeratie Elefsina hebben vertraagd.
- 32 Wat voorts het secundaire netwerk betreft, betoogt de Helleense Republiek dat gerechtelijke procedures, technische moeilijkheden, slechte hydrogeologische omstandigheden en archeologische opgravingen en vondsten een aanzienlijke vertraging hebben veroorzaakt bij de aanleg van dit netwerk en de bouw van bepaalde delen ervan hebben verhinderd. Als gevolg daarvan is het secundaire netwerk volledig voltooid, met uitzondering van het deel in de sector Kato Elefsina van de agglomeratie Elefsina, zodat een verbinding bestaat met 95 % van het i.e. van de regio Thriasio Pedio.
- 33 De Helleense Republiek wijst er evenwel op dat de afvalwaterzuivering in de sector Kato Elefsina momenteel wordt uitgevoerd door het afvalwaterzuiveringscentrum Metamorfosi en dat bijgevolg geen onbehandeld afvalwater in het oppervlaktewater wordt geloosd.
- 34 Ten slotte stelt zij dat het tekort aan aansluitingen op het tertiaire netwerk, berekend in i.e., samenhangt met het feit dat de aansluitingskosten worden gedragen door de eigenaars van de gebouwen, met hulp van de staat, aangezien de economische crisis het voor deze lidstaat niet mogelijk maakt deze aansluitingen te financieren zonder de medewerking van de inwoners. De inwoners zijn echter niet in staat deze aansluitingen op het rioleringsnet te financieren.
- 35 In die omstandigheden wordt het aantal aansluitingen op het tertiaire netwerk geschat op 45 % van het i.e. van de regio Thriasio Pedio.
- 36 De Helleense Republiek stelt evenwel dat het stedelijk afvalwater van niet-aangesloten huishoudens wordt opgevangen in tanks en septische putten, alvorens met tankwagens naar nabijgelegen zuiveringsinstallaties te worden vervoerd voor behandeling.
- 37 In haar memorie van repliek betoogt de Commissie dat het secundaire en het tertiaire netwerk nog moeten worden voltooid, zoals de Helleense Republiek zelf heeft erkend.
- 38 Bijgevolg handhaaft zij haar bezwaren en herhaalt zij dat de Helleense Republiek het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), nog niet naleeft.
- 39 Deze instelling wijst erop dat die lidstaat de resultaten van de vereiste monsters uiteindelijk in zijn verweerschrift heeft meegedeeld. Op dit punt is de Commissie het ermee eens dat uit die resultaten blijkt dat de zuiveringsinstallatie naar behoren functioneert en dat al het opgevangen stedelijk afvalwater in overeenstemming met de vereisten van richtlijn 91/271 wordt behandeld.

- 40 Wat evenwel het secundaire netwerk betreft, herinnert de Commissie eraan dat de Helleense Republiek zelf erkent dat de aanleg ervan moet worden voltooid. Van de geplande 198 km pijpleidingen is volgens de Commissie slechts 184 km aangelegd, terwijl er nog geen pijpleidingen zijn in de sector Kato Elefsina in de agglomeratie Elefsina.
- 41 Wat het tertiaire netwerk betreft, erkent de Commissie ten aanzien van deze lidstaat – op basis van het door de Helleense Republiek in haar verweerschrift overgelegde bewijsmateriaal – dat 45 % van het i.e. van de regio Thriasio Pedio is aangesloten op dit netwerk en dat het door dit systeem opgevangen stedelijk afvalwater derhalve toereikend wordt behandeld.
- 42 Zij meent echter dat de Helleense Republiek nog steeds niet kan aantonen dat de resterende 55 % van het i.e. van dit gebied is aangesloten voor een behandeling die in overeenstemming is met richtlijn 91/271. Afgezien van de aanwijzingen betreffende de zuiveringsinstallatie van Metamorfossi – die slechts 5 % van de in i.e. uitgedrukte belasting ontvangt – levert deze lidstaat immers geen enkel bewijs dat het door hem opgezette voorlopige systeem naar behoren functioneert, al was het slechts tijdelijk.
- 43 Zelfs indien de Helleense Republiek zou aantonen dat het systeem naar behoren functioneert, dan zou dit volgens deze instelling slechts een verzachtende omstandigheid zijn en niet betekenen dat het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), is nagekomen.
- 44 De Helleense Republiek stelt in haar dupliek dat het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), is uitgevoerd en dat het beroep van de Commissie derhalve ongegrond is.
- 45 Wat het secundaire netwerk betreft, geeft deze lidstaat toe dat er nog een zeer klein deel moet worden aangelegd.
- 46 Wat de aansluitingen van de inwoners van de regio Thriasio Pedio op het tertiaire netwerk betreft, blijkt uit de door de betrokken agglomeraties Elefsina, Aspropyrgos, Mandra en Magoula verstrekte gegevens dat de particuliere aansluitingen gestaag toenemen.
- 47 Voorts wordt het afvalwater van de 49,3 % van het i.e. van het gebied Thriasio Pedio die volgens een door deze lidstaat ter terechtzitting geformuleerde verklaring nog niet op de rioolnetten is aangesloten, door particuliere bedrijven per tankwagen naar een nabijgelegen zuiveringscentrum vervoerd. Hoewel een gegevensregister wordt bijgehouden van de konvoien van de tankwagens die op de site aankomen, worden de informatie over de herkomst van het afvalwater en de contactgegevens van de eigenaar niet bewaard, behalve in het geval van vloeibaar afval afkomstig van de industrie.

Beoordeling door het Hof

- 48 Om vast te stellen of de Helleense Republiek overeenkomstig haar verplichting op grond van artikel 260, lid 1, VWEU alle maatregelen heeft genomen die nodig zijn ter nakoming van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), moet worden nagegaan of deze lidstaat artikel 3, lid 1, tweede alinea, en artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271 volledig heeft nageleefd, met name door de nodige maatregelen te treffen voor de aanleg van een opvangsysteem voor het stedelijk afvalwater van de regio Thriasio Pedio en door het stedelijk afvalwater van dat gebied aan een behandeling te onderwerpen die verder gaat dan de in artikel 4 van die richtlijn bedoelde secundaire behandeling alvorens het in het kwetsbare gebied van de golf van Elefsina wordt geloosd.

- 49 In een procedure wegens niet-nakoming krachtens artikel 260, lid 2, VWEU moet als referentiedatum om te bepalen of sprake is van niet-nakoming, de datum worden genomen waarop de termijn verstrijkt die in de krachtens die bepaling uitgereikte aanmaningsbrief is gesteld (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 36).
- 50 Aangezien de Commissie de Helleense Republiek op 7 mei 2010 overeenkomstig de procedure van artikel 260, lid 2, VWEU een aanvullende aanmaningsbrief heeft gezonden, zoals in punt 15 van dit arrest in herinnering is gebracht, is in casu de in het vorige punt bedoelde referentiedatum de datum waarop de in deze brief gestelde termijn verstreek, namelijk 7 juli 2010.
- 51 Het staat echter vast dat het stedelijk afvalwater van de regio Thriasio Pedio op laatstgenoemde datum nog niet werd ingezameld en behandeld overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, en artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271 alvorens te worden geloosd in het kwetsbare gebied van de golf van Elefsina. Zoals uit het verweerschrift van die lidstaat blijkt, is de zuiveringsinstallatie gebouwd na deze datum en is de bouw ervan pas op 7 april 2011 voltooid en was de installatie – buiten de proefperioden – pas operationeel vanaf 27 november 2012.
- 52 Hoe het ook zij, de Helleense Republiek erkent, ten eerste, dat het netwerk voor secundaire opvang nog niet volledig is voltooid aangezien de Kato Elefsina-sector in de agglomeratie Elefsina nog niet over een dergelijk netwerk beschikt en, ten tweede, dat niet alle inwoners van de regio Thriasio Pedio op het tertiaire netwerk zijn aangesloten.
- 53 Met betrekking tot het argument van de Helleense Republiek dat zij moeilijkheden heeft ondervonden om het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385) na te komen, zij eraan herinnert dat een lidstaat volgens vaste rechtspraak van het Hof zich niet kan beroepen op interne moeilijkheden om de niet-naleving van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen te rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 4 mei 2017, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-502/15, niet gepubliceerd, EU:C:2017:334, punt 48).
- 54 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de Helleense Republiek, door niet alle maatregelen te hebben getroffen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Geldboeten

- 55 De Commissie verzoekt de Helleense Republiek te veroordelen tot betaling van zowel een dwangsom als een forfaitaire som.
- 56 Voor het bedrag van die dwangsom en die forfaitaire som baseert de Commissie zich op haar mededeling van 13 december 2005, getiteld „Uitvoering van artikel [260 VWEU]” [SEC(2005) 1658], zoals bijgewerkt bij mededeling C(2015/C 257/01) 6767 van de Commissie van 6 augustus 2015, met als titel „Aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie voorstelt in inbreukprocedures” (hierna: „mededeling van 13 december 2005”).

Dwangsom

Argumenten van partijen

- 57 Overeenkomstig punt 6 van de mededeling van 13 december 2005 baseert de Commissie zich op drie hoofdcriteria om het bedrag vast te stellen van de dwangsom die zij het Hof aanbeveelt op te leggen, namelijk de ernst van de inbreuk, de duur van de inbreuk en de noodzaak om ervoor te zorgen dat de sanctie een afschrikkende werking heeft om herhaling van de inbreuk te voorkomen.
- 58 Wat de ernst van de vastgestelde inbreuk betreft, wijst de Commissie erop dat het lozen van onbehandeld afvalwater aan de oppervlakte verontreiniging veroorzaakt die wordt gekenmerkt door een gebrek aan zuurstof, terwijl de toevoer van voedingsstoffen bijzonder schadelijk is voor de kwaliteit van oppervlaktewateren en aanverwante ecosystemen. Daarenboven kan de lozing van dergelijk stedelijk afvalwater aanzienlijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid.
- 59 Bovendien ondermijnt de onvolledige uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), de mogelijkheid van de inwoners om over oppervlaktewateren te beschikken die voldoende schoon zijn om recreatieve activiteiten te ontplooien.
- 60 Met betrekking tot stedelijk afvalwater dat ontoereikend is behandeld, benadrukt de Commissie dat secundaire behandeling alleen niet volstaat om elk risico van verontreiniging en verslechtering van de waterkwaliteit en van de naburige ecosystemen te voorkomen, indien het ontvangende water overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 91/271 als kwetsbaar gebied is erkend. Ondanks de geleverde inspanningen en de door de Griekse autoriteiten getroffen maatregelen wordt 72 % van het stedelijk afvalwater echter niet in overeenstemming met de vereisten van richtlijn 91/271 opgevangen, zodat de bij het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), vastgestelde niet-nakoming ervan voortduurt.
- 61 Volgens de Commissie kunnen de inspanningen van de Griekse autoriteiten, met name sinds het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), mogelijk als verzachtende omstandigheden worden beschouwd. De zuiveringsinstallatie is vandaag immers operationeel, het hoofdrioolstelsel is aangelegd en het secundaire netwerk is gebouwd, met uitzondering van de sector Kato Elefsina.
- 62 De Commissie is echter van mening dat deze verzachtende omstandigheden grotendeels worden geneutraliseerd door de verzwarende omstandigheden die de onderhavige zaak kenmerken. Met name zijn meer dan twaalf jaar verstreken sinds het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385). Met andere woorden, de Helleense Republiek heeft na de inleiding van de inbreukprocedure meer dan 16 jaar gehad om volledig aan de vereisten van richtlijn 91/271 te voldoen. Bovendien beschikt de Commissie niet over een indicatief tijdschema of betrouwbare gegevens om aan te geven wanneer de Helleense Republiek de uitvoering zal hebben voltooid van alle maatregelen om aan alle uit het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), voortvloeiende vereisten te voldoen.
- 63 Gelet op het belang van de Unierechtelijke regels waarop de in het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), vastgestelde inbreuk betrekking heeft, de gevolgen van deze niet-nakoming voor de particuliere en de openbare belangen, de verzachtende omstandigheid inzake de tot dusver geboekte vooruitgang, de verzwarende omstandigheden die het gevolg zijn van de onzekerheid over de vraag wanneer de Helleense Republiek dit arrest volledig zal hebben uitgevoerd, de duidelijkheid van de niet-nagekomen bepalingen van richtlijn 91/271 en de omstandigheid dat de Helleense Republiek herhaaldelijk inbreuk

heeft gemaakt op de milieuregelgeving van de Unie en de arresten van het Hof niet heeft nageleefd, stelt de Commissie een coëfficiënt voor de ernst van 5 voor, berekend op basis van de in de mededeling van 13 december 2005 vermelde aanwijzingen.

- 64 Wat de duur van de inbreuk betreft, herinnert de Commissie eraan dat het Hof het arrest Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385) heeft gewezen op 24 juni 2004, terwijl de Commissie heeft besloten een beroep in te stellen op grond van artikel 260, lid 2, VWEU op 19 november 2015. Aangezien de verstreken termijn 137 maanden bedraagt, verzoekt de Commissie om de coëfficiënt voor de duur vast te stellen op 3, op een schaal van 1 tot en met 3.
- 65 Wat ten slotte de coëfficiënt voor de financiële draagkracht van de vervolgte lidstaat, de zogeheten factor *n*, betreft, herinnert deze instelling eraan dat in de mededeling van 13 december 2005 deze factor voor de Helleense Republiek is vastgesteld op 3,48.
- 66 De Commissie wijst erop dat volgens de in die mededeling vermelde formule de dwangsom per dag gelijk is aan het gelijke forfaitaire basisbedrag van 670 EUR vermenigvuldigd met de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk, de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk en de factor *n*. In casu stelt zij derhalve een dwangsom van 34 974 EUR per dag voor.
- 67 Deze instelling is echter van mening dat de dwangsom geleidelijk moet worden verlaagd volgens de vooruitgang die wordt geboekt bij de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385). Zij stelt daarom voor om overeenkomstig punt 13.2 van die mededeling een degressieve dwangsom per dag toe te passen waarvan het effectieve bedrag aan het einde van elke periode van zes maanden moet worden berekend door het totale bedrag voor elke periode te verlagen met een percentage dat overeenstemt met het i.e. dat in overeenstemming is gebracht met het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), bij het verstrijken van de betrokken periode.
- 68 In dit verband wijst de Commissie in haar verzoekschrift erop dat het aandeel van de bevolking van het betrokken gebied dat niet over opvangs- en behandelingssystemen beschikt die aan de vereisten van artikel 3, lid 1, tweede alinea, en artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271 voldoen, bij het instellen van haar beroep in totaal 35 883 i.e. bedroeg, en in haar repliek dat dit aantal 27 500 bedroeg.
- 69 De Commissie is van mening dat bij de vaststelling van het definitieve bedrag van de dwangsom per dag rekening moet worden gehouden met elke eenheid i.e. die daadwerkelijk in overeenstemming is gebracht met de vereisten van richtlijn 91/271, nadat de Helleense Republiek deze instelling de gegevens heeft meegedeeld waaruit blijkt dat aan deze vereisten is voldaan.
- 70 De Helleense Republiek betoogt dat noch de ernst van de inbreuk, noch de duur ervan, noch de medewerking en de zorgvuldigheid waarvan zij in de loop van de procedure blijk heeft gegeven, noch de vooruitgang in de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), een dwangsom rechtvaardigen. Subsidiair betwist de Helleense Republiek de wijze van berekening ervan.
- 71 Deze lidstaat is derhalve van mening dat het bedrag van de voorgestelde dwangsom onevenredig hoog is in verhouding tot de ernst van de inbreuk, waarvan de gevolgen voor het milieu als gevolg van de niet-nakoming van de specifieke verplichtingen uit hoofde van richtlijn 91/271 niet nauwkeurig zijn beoordeeld.
- 72 De Helleense Republiek is van mening dat zij uitvoering heeft gegeven aan het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), aangezien zij de werkzaamheden heeft verricht die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest.

- 73 Wat de ernst en de duur van de inbreuk betreft, houdt het voorstel van de Commissie om een coëfficiënt 5 toe te passen geen rekening met het feit dat het betrokken arrest nu juist reeds is uitgevoerd. In dit verband betoogt deze lidstaat dat in casu niet is gebleken van de schade voor de volksgezondheid, aangezien het stedelijk afvalwater van de huishoudens die niet op het secundaire netwerk zijn aangesloten, niet rechtstreeks en ongecontroleerd in ontvangende wateren wordt geloosd, maar wordt opgevangen in tanksystemen en septische putten voordat het voor behandeling met tankwagens wordt vervoerd naar nabijgelegen operationele zuiveringsinstallaties. Deze coëfficiënt voor de ernst is ook buitensporig hoog, gelet op de coëfficiënt die door de Commissie is voorgesteld en door het Hof is vastgesteld in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471).
- 74 Bovendien beweert de Commissie zonder enige onderbouwing dat de beweerdelijk onvolledige uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), waarschijnlijk gevolgen zal hebben voor de uitvoering van andere richtlijnen van de Unie of voor de particuliere en de openbare belangen in casu.
- 75 De Helleense Republiek betwist ook de beweringen van de Commissie dat deze lidstaat herhaaldelijk inbreuk heeft gemaakt op dit specifieke gebied van het Unierecht.
- 76 In casu stelt de Helleense Republiek dat zij ten eerste heeft aangetoond dat het stedelijk afvalwater in de regio Thriasio Pedio aan een behandeling wordt onderworpen die verder gaat dan de secundaire behandeling, waardoor fosfor en stikstof kunnen worden verwijderd, en ten tweede dat het deel van de bevolking dat wegens archeologische opgravingen of financiële moeilijkheden nog niet is aangesloten, door het afvalwaterzuiveringscentrum Metamorfosi wordt bediend.
- 77 Aangezien de Helleense Republiek de milieuschade als gevolg van de in het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), vastgestelde inbreuk heeft opgeheven of in ieder geval aanzienlijk heeft verminderd, stelt de Helleense Republiek voor om, indien het Hof zou besluiten haar een dwangsom op te leggen, het bedrag ervan te berekenen op basis van een tot 1 gereduceerde coëfficiënt voor de ernst.
- 78 Bovendien is deze dwangsom, gezien de omstandigheden van het onderhavige geval, onevenredig hoog in verhouding tot de duur van de inbreuk en de verminderde betalingscapaciteit van de Helleense Republiek als gevolg van de economische crisis die deze lidstaat heeft ondervonden.
- 79 De Helleense Republiek is namelijk van mening dat, aangezien nog slechts 5 % van het secundaire netwerk moet worden aangelegd en deze lidstaat daartoe reeds de nodige maatregelen heeft genomen, de coëfficiënt voor de duur bij de berekening van een eventuele dwangsom moet worden vastgesteld op 1.
- 80 Wat de betalingscapaciteit van deze lidstaat betreft, is het bruto binnenlands product (BBP) ervan tussen 2010 en 2016 met 25,5 % gedaald.
- 81 Ten slotte verzoekt de Helleense Republiek, ingeval het Hof beslist haar een dwangsom op te leggen, om het voorstel van de Commissie om een degressieve dwangsom toe te passen volgens de stand van de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), te bekrachtigen en het bedrag ervan elk halfjaar te berekenen.

Beoordeling door het Hof

- 82 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de oplegging van een dwangsom in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de niet-nakoming bestaande in de niet-uitvoering van een eerder arrest voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 83 In dit verband zij erop gewezen dat de Helleense Republiek, zoals blijkt uit de punten 30 en 39 van dit arrest, in haar verweerschrift de resultaten heeft meegedeeld van representatieve monsters die in de zuiveringsinstallatie zijn genomen, waaruit blijkt dat de installatie naar behoren functioneert en dat tijdens de periode van 27 november 2012 tot en met 28 juli 2016 het opvangen stedelijk afvalwater doeltreffend is behandeld in het licht van richtlijn 91/271. In dit verband heeft de Commissie zowel in haar repliek als tijdens de terechtzitting bevestigd dat het thans ingezamelde stedelijk afvalwater inderdaad in overeenstemming met de voorschriften van deze richtlijn wordt behandeld.
- 84 Niettemin is, ten eerste, het hoofdnetwerk weliswaar volledig voltooid in de regio Thriasio Pedio, maar is het secundaire netwerk in de sector Kato Elefsina in de agglomeratie Elefsina nog niet aangelegd, zoals de Commissie beweert en de Helleense Republiek zelf trouwens erkent, ook ter terechtzitting voor het Hof. Derhalve kan niet worden gesteld dat het secundaire netwerk in de regio Thriasio Pedio volledig is voltooid.
- 85 Wat, ten tweede, de aansluiting van de gehele bevolking van de regio Thriasio Pedio op het tertiaire netwerk betreft, zelfs als ervan wordt uitgegaan dat de verklaring van de Helleense Republiek ter terechtzitting dat 50,7 % van het i.e. van dit gebied reeds op dit netwerk was aangesloten, gegrond is – hetgeen de Commissie betwist –, blijft het een feit dat 49,3 % van het i.e. van dat gebied nog steeds geen aansluiting heeft op dit tertiaire netwerk.
- 86 In deze omstandigheden is het Hof van oordeel dat de Helleense Republiek niet heeft aangetoond dat zij op de datum van de terechtzitting voor het Hof volledig heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385).
- 87 Het Hof is derhalve van oordeel dat de oplegging van een dwangsom aan de Helleense Republiek een passende financiële stimulans vormt om de nodige maatregelen te nemen om een einde te maken aan de bij het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), vastgestelde niet-nakoming en om ervoor te zorgen dat dit arrest volledig wordt uitgevoerd.
- 88 Niettemin mag niet bij voorbaat worden uitgesloten dat op de dag van de uitspraak van het onderhavige arrest, het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), volledig is uitgevoerd. De dwangsom moet dan ook slechts worden opgelegd voor het geval de niet-nakoming op de dag van die uitspraak nog mocht voortduren (zie naar analogie arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 66).
- 89 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de bepaling van de dwangsom worden uitgegaan van de mate van overtuiging die noodzakelijk is opdat de lidstaat die nalatig is in de uitvoering van een arrest wegens niet-nakoming zijn gedrag wijzigt en een einde maakt aan de verweten inbreuk (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 90 In de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied, is het aan het Hof, de dwangsom aldus vast te stellen dat zij enerzijds in overeenstemming is met de omstandigheden en anderzijds evenredig is aan de vastgestelde niet-nakoming en aan de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 68).

- 91 De voorstellen van de Commissie inzake de dwangsom kunnen het Hof niet binden en vormen louter een nuttige referentiebasis. Evenzo zijn richtsnoeren als die in de mededelingen van de Commissie niet bindend voor het Hof, maar dragen zij ertoe bij dat de transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie zelf worden gewaarborgd wanneer die instelling voorstellen doet aan het Hof. In een procedure krachtens artikel 260, lid 2, VWEU over een niet-nakoming door een lidstaat die voortduurt, ook al is diezelfde niet-nakoming reeds vastgesteld in een eerste krachtens artikel 258 VWEU gewezen arrest, moet het Hof immers vrij blijven om het bedrag en de vorm van de opgelegde dwangsom te kiezen die zij geschikt acht om die lidstaat aan te sporen om een einde te maken aan de niet-nakoming van de uit dat eerste arrest van het Hof voortvloeiende verplichtingen (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 69).
- 92 Voor de vaststelling van het bedrag van de dwangsom zijn de basiscriteria die moeten worden gehanteerd om te verzekeren dat die dwangsom een dwingend karakter heeft met het oog op de eenvormige en effectieve toepassing van het Unierecht, in beginsel de ernst en de duur van de inbreuk alsook de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat. Bij de toepassing van deze criteria dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met de consequenties van de niet-uitvoering voor de particuliere en de openbare belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat ertoe moet worden aangezet, zijn verplichtingen na te komen (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 70).
- 93 In de eerste plaats moet met betrekking tot de ernst van de inbreuk in herinnering worden gebracht dat richtlijn 91/271 ertoe strekt het milieu te beschermen. Het ontbreken of de ontoereikendheid van onder meer systemen voor de behandeling van stedelijk afvalwater kan schadelijk zijn voor het milieu en moet als bijzonder ernstig worden beschouwd (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 71).
- 94 Voorts moet als verzwarende omstandigheid worden aangemerkt de omstandigheid dat volgens de verklaringen van de Helleense Republiek het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), nog niet volledig is uitgevoerd, hetgeen neerkomt op een vertraging van bijna 20 jaar, aangezien uiterlijk op 31 december 1998 had moeten zijn voldaan aan de verplichting om de richtlijnconforme secundaire behandeling van het stedelijk afvalwater in de regio Thrasio Pedio te verzekeren (zie in die zin arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland, C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385, punt 51). Het Hof kan derhalve slechts vaststellen dat sprake is van een buitengewoon lange duur van een inbreuk waarvan, gelet op het hiervoor genoemde doel, bovendien vaststaat dat zij ernstig is (zie naar analogie arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 74).
- 95 Het door de Helleense Republiek aangevoerde argument dat het stedelijk afvalwater dat wordt geloosd door de bevolking van de regio Thrasio Pedio die niet op het tertiaire netwerk is aangesloten, niet in het wild wordt geloosd maar met tankwagens naar een nabijgelegen zuiveringsinstallatie wordt vervoerd – dat trouwens door de Commissie wordt betwist – kan niet slagen aangezien de Helleense Republiek geen enkel bewijs levert dat een dergelijk opvangsysteem naar behoren functioneert.
- 96 Er zij echter op gewezen dat de situatie in de regio Thrasio Pedio is verbeterd ten opzichte van de situatie op het moment dat de niet-nakomingsprocedure werd ingeleid die heeft geleid tot het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385). Hoewel op dat tijdstip het systeem voor de opvang van het stedelijk afvalwater volledig ontbrak, is op de datum van het onderzoek van de feiten door het Hof het hoofdnetwerk immers volledig voltooid, moet het secundaire netwerk enkel in de sector Kato Elefsina worden voltooid en is 45 % van het i.e. van de regio Thrasio Pedio op het tertiaire netwerk aangesloten, zoals de Helleense Republiek in haar processtukken heeft aangevoerd. In dit verband kan echter geen rekening worden gehouden met het percentage van 50,7 % dat deze lidstaat heeft genoemd, zoals blijkt uit punt 85 van het onderhavige arrest, aangezien hij niet aantoonde dat dit percentage gegrond is.

- 97 Derhalve moet worden vastgesteld dat in casu de ernst van de schade, die op de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest door de verweten niet-nakoming nog steeds wordt toegebracht aan de volksgezondheid en het milieu, in grote mate afhankelijk is van het aantal gebieden waarop die niet-nakoming betrekking heeft. Die schade is derhalve kleiner dan de schade die aan de volksgezondheid en het milieu werd toegebracht door de in het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), vastgestelde aanvankelijke niet-nakoming (zie naar analogie arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 56).
- 98 Zoals de Helleense Republiek betoogt, moet bovendien het feit dat de regio Thriasio Pedio een regio is met een aanzienlijk archeologisch erfgoed en het feit dat het secundaire netwerk is aangelegd – met uitzondering van een deel ervan in de sector Kato Elefsina van de agglomeratie Elefsina ten gevolge van archeologische opgravingen en de ontdekking van archeologische overblijfselen – als een verzachtende omstandigheid worden beschouwd.
- 99 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat, wat de duur van de inbreuk betreft, bij de beoordeling ervan rekening moet worden gehouden met het moment waarop het Hof de feiten beoordeelt en niet met het moment waarop de Commissie zich tot het Hof wendt. In casu is de duur van de inbreuk, te weten bijna veertien jaar vanaf de datum van uitspraak van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), aanzienlijk (zie naar analogie arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 76).
- 100 Ofschoon immers artikel 260, lid 1, VWEU niet aangeeft binnen welke termijn aan een arrest uitvoering moet worden gegeven, vereist volgens vaste rechtspraak van het Hof het belang van onverwijlde en eenvormige toepassing van het Unierecht dat die uitvoering onverwijld in gang wordt gezet en zo snel mogelijk wordt voltooid (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 101 Aangaande in de derde plaats de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de recente evolutie van het bruto binnenlands product (bbp) van die lidstaat op de datum van het feitenonderzoek door het Hof in aanmerking moet worden genomen (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 78). In dit verband moet rekening worden gehouden met de argumenten van de Helleense Republiek dat haar bbp tussen 2010 en 2016 – toen deze lidstaat zijn verweerschrift bij het Hof heeft ingediend – met 25,5 % is gedaald.
- 102 Bovendien heeft de Commissie het Hof in overweging gegeven de dwangsom geleidelijk te verlagen naargelang van de voortgang bij de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385).
- 103 Dienaangaande zij opgemerkt dat, ook al moet de dwangsom ter verzekering van de volledige uitvoering van het arrest van het Hof in haar geheel worden gevorderd tot de lidstaat alle maatregelen heeft genomen die noodzakelijk zijn om een einde te maken aan de vastgestelde niet-nakoming, in bepaalde specifieke gevallen toch een sanctie kan worden overwogen die rekening houdt met de voortgang die de lidstaat eventueel heeft geboekt bij de nakoming van zijn verplichtingen (zie in die zin arrest van 2 december 2014, Commissie/Griekenland, C-378/13, EU:C:2014:2405, punt 60).
- 104 In casu stelt de Commissie voor om bij de berekening van het bedrag van de dwangsom rekening te houden met de geleidelijke vermindering van het aantal i.e. dat niet voldoet aan de vereisten van richtlijn 91/271, waardoor rekening kan worden gehouden met de voortgang die de Helleense Republiek heeft geboekt bij de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), en met het evenredigheidsbeginsel. Deze degressiviteit zou de Helleense Republiek er niet alleen toe moeten aanzetten om de aanleg van het opvangsysteem

in de sector Kato Elefsina zo spoedig mogelijk te voltooien, maar ook om ervoor te zorgen dat in de gehele regio Thriasio Pedio een opvangsysteem is gebouwd dat aan de vereisten van richtlijn 91/271 voldoet.

- 105 Gelet op alle omstandigheden van de onderhavige zaak, acht het Hof het passend een degressieve dwangsom van 18 000 EUR per dag op te leggen.
- 106 Wat de periodiciteit van de dwangsom betreft, wordt het degressieve bestanddeel van de dwangsom overeenkomstig het voorstel van de Commissie zesmaandelijks vastgesteld aangezien het bewijs van naleving van richtlijn 91/271 enige tijd kan vergen en om rekening te houden met de voortgang die de verwerende lidstaat mogelijk heeft geboekt. Het totale bedrag voor elk van deze perioden dient derhalve te worden verlaagd met een percentage dat overeenstemt met het aantal i.e.-eenheden dat daadwerkelijk in overeenstemming is gebracht met het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), in de regio Thriasio Pedio (zie naar analogie arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Griekenland, C-167/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:684, punt 66).
- 107 Het Hof acht het derhalve passend om in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid een dwangsom vast te stellen van 3 276 000 EUR per halfjaar.
- 108 Uit een en ander volgt dat de Helleense Republiek moet worden veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie van een dwangsom van 3 276 000 EUR per halfjaarlijkse vertraging bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen die nodig zijn ter nakoming van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot de volledige uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), waarbij het daadwerkelijke bedrag van de dwangsom aan het einde van elk tijdvak van zes maanden moet worden berekend door op het totale bedrag voor elk van deze tijdvakken een percentage in mindering te brengen dat overeenkomt met het aandeel van het aantal i.e.-eenheden dat aan het einde van de betrokken periode daadwerkelijk in overeenstemming is gebracht met het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), in de regio Thriasio Pedio, in verhouding tot het aantal i.e.-eenheden dat in die regio op de dag van uitspraak van het onderhavige arrest niet in overeenstemming is gebracht met het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385).

Forfaitaire som

Argumenten van partijen

- 109 De Commissie verzoekt het Hof de Helleense Republiek te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som van 3 828 EUR per dag, berekend op basis van de mededeling van 13 december 2005, waarvan het bedrag het resultaat is van de vermenigvuldiging van het uniforme basisforfait van 220 EUR met de coëfficiënt 5 voor de ernst van de inbreuk en met de factor n van 3,48, vanaf de datum van uitspraak van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), tot de datum van uitspraak van het onderhavige arrest of tot de datum waarop het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), is uitgevoerd, indien de uitvoering daarvan plaatsvindt vóór de datum van uitspraak van het onderhavige arrest.
- 110 In casu zijn 4 165 dagen verlopen tussen het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), en het besluit van de Commissie om dit beroep op grond van artikel 260, lid 2, VWEU in te stellen, namelijk op 19 november 2015. Bijgevolg is de totale

forfaitaire som op de datum van dit besluit van de Commissie gelijk aan 15 943 620 EUR, namelijk de in het vorige punt bedoelde forfaitaire som per dag vermenigvuldigd met dat aantal dagen, dat wil zeggen een bedrag dat hoger is dan de voor de Helleense Republiek vastgestelde forfaitaire minimumsom van 1 933 000 EUR.

- 111 Aangezien de forfaitaire som hoger is dan de forfaitaire minimumsom, wordt de forfaitaire som van 3 828 EUR per dag opgelegd volgens de in punt 110 van het onderhavige arrest uiteengezette regels.
- 112 De Helleense Republiek betoogt dat zij het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), heeft uitgevoerd aangezien de werkzaamheden ter uitvoering ervan zijn verricht en de nodige maatregelen met betrekking tot de nog te verrichten werkzaamheden reeds zijn getroffen. Voorts heeft die lidstaat stelselmatig en loyaal samengewerkt met de diensten van de Commissie. Bovendien is er geen gevaar voor recidive aangezien de Helleense Republiek elke aanvullende aantasting van het milieu heeft opgeheven of althans aanzienlijk heeft verminderd. Daarom stelt die lidstaat dat het opleggen van een forfaitaire som in casu niet gerechtvaardigd is.
- 113 Indien het Hof desalniettemin zou besluiten de Helleense Republiek een forfaitaire som op te leggen, wijst deze lidstaat erop dat de dag die als uitgangspunt voor de berekening ervan in aanmerking moet worden genomen, niet de dag kan zijn waarop het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), is gewezen, aangezien dit arrest, rekening houdend met de lopende bouwwerkzaamheden, niet had kunnen worden uitgevoerd op die datum maar pas na verloop van een redelijke termijn voor de uitvoering ervan.
- 114 In ieder geval staat het aan het Hof om te beoordelen of het, gelet op de „uiterst moeilijke” economische situatie waarin de Helleense Republiek verkeert, objectief gezien nodig is betaling van een dergelijk bedrag van deze lidstaat te verlangen of deze juist volledig ervan vrij te stellen.
- 115 Hoe dan ook betwist de Helleense Republiek de berekeningsmethode van de Commissie. Zij betoogt dat indien zij zou worden veroordeeld tot betaling van een forfaitaire som per dag, dit bedrag 765,60 EUR moet zijn, en dat indien het Hof zou besluiten één forfaitaire som op te leggen, dit bedrag 1 933 000 EUR moet zijn.

Beoordeling door het Hof

- 116 Vooraf zij eraan herinnerd dat het Hof in de uitoefening van de hem op dat gebied verleende beoordelingsbevoegdheid gelijktijdig een dwangsom en een forfaitaire som mag opleggen (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 91).
- 117 De veroordeling tot betaling van een forfaitaire som en de vaststelling, in voorkomend geval, van het bedrag van die som moeten in elk concreet geval gebaseerd blijven op alle relevante aspecten die zowel verband houden met de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming als met de houding van de lidstaat waarop de op grond van artikel 260 VWEU ingeleide procedure betrekking heeft. Dienaangaande verleent dit artikel het Hof een ruime beoordelingsbevoegdheid teneinde te beslissen om al dan niet een dergelijke sanctie op te leggen en in voorkomend geval het bedrag ervan te bepalen (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 92).
- 118 In casu vormen alle juridische en feitelijke factoren samen die tot de vaststelling van de aan de orde zijnde niet-nakoming hebben geleid – waaronder de omstandigheid dat reeds andere arresten, te weten, naast het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), ook de arresten van 7 februari 2013, Commissie/Griekenland (C-517/11, niet gepubliceerd, EU:C:2013:66) en van 15 oktober 2015, Commissie/Griekenland (C-167/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:684), zijn uitgesproken waarin is vastgesteld dat de Helleense Republiek niet aan haar verplichtingen op het gebied van de behandeling van stedelijk afvalwater had voldaan – een

aanwijzing dat een afschrikkende maatregel, zoals de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som, moet worden vastgesteld om daadwerkelijk te voorkomen dat vergelijkbare inbreuken op het Unierecht zich in de toekomst zullen herhalen (zie naar analogie arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 93).

- 119 In deze omstandigheden staat het aan het Hof, in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid, het bedrag van die forfaitaire som zodanig vast te stellen dat deze enerzijds in de gegeven omstandigheden passend is en anderzijds evenredig is aan de begane inbreuk (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 94).
- 120 Vooral de ernst van de vastgestelde inbreuk en de periode gedurende welke die inbreuk is blijven voortbestaan na de uitspraak van het arrest waarbij hij is vastgesteld, zijn in dit verband relevante factoren (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 95).
- 121 De omstandigheden van het geval waarmee rekening moet worden gehouden, volgen met name uit de overwegingen in de punten 92 tot en met 101 van het onderhavige arrest, betreffende de ernst en de duur van de inbreuk alsook de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat.
- 122 Wat de ernst van de betrokken inbreuk betreft, moet met betrekking tot de aanleg van het secundaire netwerk worden opgemerkt dat slechts een deel van een agglomeratie niet over een dergelijk netwerk beschikt, namelijk de sector Kato Elefsina in de agglomeratie Elefsina, en dat het percentage van het i.e. van de regio Thriasio Pedio dat is aangesloten op het tertiaire netwerk, 45 % bedraagt. Er zij echter op gewezen dat dit gebied in het grootste deel van de periode tussen de datum van uitspraak van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), en de datum van uitspraak van het onderhavige arrest gemiddeld niet eens over een zuiveringsinstallatie beschikte, aangezien laatstgenoemde pas vanaf 27 november 2012 operationeel was. Bijgevolg moet die inbreuk voor de berekening van de forfaitaire som als ernstiger worden beschouwd dan voor de vaststelling van de dwangsom.
- 123 Met betrekking tot de duur van de inbreuk moet voorts, naast de in de punten 99 en 100 van het onderhavige arrest uiteengezette overwegingen, bij het vaststellen van de forfaitaire som rekening worden gehouden met het feit dat de Helleense Republiek weliswaar stelselmatig met de diensten van de Commissie heeft samengewerkt, maar zich niet heeft gehouden aan haar eigen planning om de behandeling van het stedelijk afvalwater van de gehele regio Thriasio Pedio in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt immers dat de Commissie van deze lidstaat geen enkel betrouwbaar tijdschema heeft ontvangen voor de raming van de datum waarop de Commissie reële vooruitgang zou kunnen zien bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), en dus voor de naleving van de vereisten van richtlijn 91/271.
- 124 De door de Helleense Republiek in dit verband aangevoerde rechtvaardigingsgronden, namelijk dat de vertraging bij de uitvoering van dat arrest te wijten was aan interne moeilijkheden, kunnen niet worden aanvaard. Zoals in punt 53 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, kan een lidstaat zich immers niet beroepen op interne moeilijkheden om de niet-naleving van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen te rechtvaardigen, zodat een dergelijk argument niet kan slagen.
- 125 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de aan de Helleense Republiek verweten niet-nakoming gedurende een aanzienlijke periode is blijven voortbestaan.
- 126 Tot slot moet, zoals de Commissie heeft opgemerkt, rekening worden gehouden met het grote aantal arresten, die in punt 118 van het onderhavige arrest zijn vermeld, waarin is vastgesteld dat de Helleense Republiek niet heeft voldaan aan haar verplichtingen op het gebied van de behandeling van het stedelijk afvalwater. Dat een lidstaat zich herhaaldelijk schuldig maakt aan inbreuken, is temeer onaanvaardbaar indien in de betrokken sector de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het

milieu bijzonder groot zijn. In dit verband kan een herhaling van inbreukmakende gedragingen van een lidstaat in een specifieke sector er een aanwijzing voor vormen dat voor de effectieve voorkoming dat zich in de toekomst vaker dergelijke inbreuken op het Unierecht voordoen, een afschrikkende maatregel, zoals de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som, noodzakelijk is (arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, punt 99).

- 127 Zoals in punt 121 van het onderhavige arrest is aangegeven, moet echter ook rekening worden gehouden met de in de punten 92 tot en met 101 van dit arrest genoemde factoren, met inbegrip van de moeilijkheden in verband met archeologische opgravingen en de ontdekking van archeologische overblijfselen in de regio Thriasio Pedio en de gevolgen van de economische crisis voor de financiële draagkracht van de Helleense Republiek.
- 128 Gelet op een en ander is het Hof van oordeel, recht te doen aan de omstandigheden van de zaak door het bedrag van de door de Helleense Republiek te betalen forfaitaire som vast te stellen op 5 000 000 EUR.
- 129 Derhalve dient de Helleense Republiek te worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van de forfaitaire som van 5 000 000 EUR.

Kosten

- 130 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de niet-nakoming is vastgesteld, dient de Helleense Republiek overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

- 1) Door niet alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), is de Helleense Republiek de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.
- 2) Indien de in punt 1 vastgestelde niet-nakoming nog steeds voortduurt op de dag van uitspraak van het onderhavige arrest, wordt de Helleense Republiek veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie van een dwangsom van 3 276 000 EUR per halfjaarlijkse vertraging bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen die noodzakelijk zijn ter nakoming van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot de volledige uitvoering van het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), waarbij het daadwerkelijke bedrag van de dwangsom aan het einde van elk tijdvak van zes maanden moet worden berekend door op het totale bedrag voor elk van deze tijdvakken een percentage in mindering te brengen dat overeenkomt met het aandeel van het aantal inwonerequivalent-eenheden dat aan het einde van de betrokken periode daadwerkelijk in overeenstemming is gebracht met het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), in de regio Thriasio Pedio, in verhouding tot het aantal inwonerequivalent-eenheden dat op de dag van uitspraak van het onderhavige arrest niet in overeenstemming is gebracht met het arrest van 24 juni 2004, Commissie/Griekenland (C-119/02, niet gepubliceerd, EU:C:2004:385), in die regio.
- 3) De Helleense Republiek wordt veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie van een forfaitaire som van 5 miljoen EUR.

4) De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen