



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 22 lutego 2018 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/271/EWG –
Oczyszczanie ścieków komunalnych – Wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie zobowiązaniom
państwa członkowskiego – Niewykonanie – Artykuł 260 ust. 2 TFUE – Kary pieniężne – Ryczałt –
Okresowa kara pieniężna

W sprawie C-328/16

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, uchybienia
zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 10 czerwca 2016 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez G. Zavvosa, E. Manhaevego i D. Triantafyllou, działających
w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Greckiej, reprezentowanej przez E. Skandalou, działającą w charakterze pełnomocnika,
z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen, (sprawozdawca), prezes izby, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby i M. Vilaras,
sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 czerwca 2017 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: grecki.

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnoszą w skardze do Trybunału o:
 - stwierdzenie, że nie podjąwszy wszelkich środków zapewniających wykonanie wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE;
 - nakazanie Republice Greckiej zapłaty na rzecz Komisji zaproponowanej okresowej kary pieniężnej w wysokości 34 974 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), poczynawszy od dnia, w którym zostanie wydany wyrok w niniejszej sprawie, aż do dnia, w którym zostanie wykonany wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385);
 - nakazanie Republice Greckiej zapłaty na rzecz Komisji dziennej kwoty ryczałtowej w wysokości 3828 EUR, poczynawszy od dnia ogłoszenia wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie lub do dnia wykonania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), jeżeli nastąpi ono wcześniej, oraz
 - obciążenie Republiki Greckiej kosztami.

Ramy prawne

- 2 Artykuł 1 dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. 1991, L 135, s. 40 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 26), zmienionej dyrektywą Komisji 98/15/WE z dnia 27 lutego 1998 r. (Dz.U. 1998, L 67, s. 29 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 4, s. 27) (zwanej dalej „dyrektywą 91/271”) stanowi, że dotyczy ona zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu. Jej celem jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków komunalnych.
- 3 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy w pkt 1 stanowi, że „ścieki komunalne” oznaczają „ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi lub wodami opadowymi”. Artykuł ten w pkt 4 stanowi również, że „aglomeracja” oznacza obszar, gdzie zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych lub do końcowego punktu zrzutu, a w pkt 6 definiuje równoważną liczbę mieszkańców (zwaną dalej „RLM”) jako „ładunek organiczny ulegający biodegradacji, wyrażony pięciodobowym biochemicznym zapotrzebowaniem tlenu (BZT₅), w ilości 60 g tlenu na dzień”. W pkt 8 wspomnianego artykułu „oczyszczanie wtórne” jest zdefiniowane jako „oczyszczanie ścieków komunalnych głównie w procesie biologicznego oczyszczania z wtórnym osadzaniem lub w innym procesie, spełniającym wymagania podane w tabeli 1 załącznika”.
- 4 Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 tej dyrektywy:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie aglomeracje wyposażone były w system zbierania ścieków komunalnych [...].

W przypadku odprowadzania ścieków komunalnych do wód, do których odprowadzane są ścieki, które na mocy art. 5 uznane zostały za »obszary wrażliwe«, państwa członkowskie zapewniają, aby systemy zbierania zostały uruchomione, najpóźniej do dnia 31 grudnia 1998 r., dla aglomeracji o RLM większej niż 10 000.

W przypadku gdy ustanowienie systemu zbierania nie jest uzasadnione, jako że nie przyniosłoby korzyści dla środowiska lub powodowałoby nadmierne koszty, należy zastosować pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska”.

- 5 Ogólne zasady dotyczące ścieków komunalnych są zawarte w art. 4 tej samej dyrektywy, który w ust. 1 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby ścieki komunalne przed odprowadzeniem były poddane wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu w następujących okresach:

– najpóźniej do dnia 31 grudnia 2000 r. w odniesieniu do zrzutów z aglomeracji o RLM ponad 15 000,

[...]”.

- 6 Artykuł 5 ust. 1 i 2 dyrektywy 91/271 stanowi:

„1. Do celów ust. 2 państwa członkowskie do dnia 31 grudnia 1993 r. określają obszary wrażliwe, zgodnie z kryteriami ustanowionymi w załączniku II.

2. Państwa członkowskie zapewniają, że ścieki komunalne odprowadzane do systemów zbierania, przed odprowadzeniem do obszarów wrażliwych, poddawane są bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu niż określone w art. 4 najpóźniej do dnia 31 grudnia 1998 r., w odniesieniu do wszystkich zrzutów z aglomeracji o RLM wynoszącej ponad 10 000”.

Wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C 119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385)

- 7 W wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385) Trybunał stwierdził, że nie podejmując środków niezbędnych w celu zainstalowania systemu zbierania ścieków komunalnych w regionie Thrasio Pedio i nie poddając ścieków komunalnych z tego regionu oczyszczaniu bardziej rygorystycznemu niż oczyszczanie wtórne przed ich odprowadzeniem do obszaru wrażliwego zatoki Eleusis, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 3 ust. 1 akapit drugi i art. 5 ust. 2 dyrektywy 91/271.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

- 8 W ramach kontroli wykonania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) służby Komisji zażądały od władz greckich, pismem z dnia 6 sierpnia 2004 r., informacji o środkach podjętych w celu wykonania owego wyroku.
- 9 Pismem z dnia 14 czerwca 2005 r. władze te przekazały służbom Komisji harmonogram wykonania prac niezbędnych do zastosowania się do wspomnianego wyroku. Zgodnie z tym harmonogramem system zbierania ścieków komunalnych w regionie Thrasio Pedio miał zostać oddany do użytku w dniu 20 czerwca 2009 r.
- 10 W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 10 kwietnia 2006 r. Komisja wskazała władzom greckim, że nie nastąpiło jeszcze zastosowanie się do wymogów określonych w wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385).
- 11 W szeregu odpowiedzi władze greckie położyły akcent na ostateczny termin przewidziany w decyzjach Komisji zatwierdzających współfinansowanie przez Fundusz Spójności projektów mających zapewnić owo zastosowanie się, mianowicie dzień 31 grudnia 2009 r. W szczególności w odpowiedzi z dnia

- 29 czerwca 2006 r. władze greckie potwierdziły, że pomimo stwierdzonych opóźnień termin ów zostanie dotrzymany. Ponadto władze greckie powiadomiły Komisję, że zachodzi możliwość, iż wniosek w przedmiocie środków tymczasowych złożony przeciwko wynikowi postępowania przetargowego ogłoszonego przez nią w tym kontekście spowoduje opóźnienia.
- 12 Republika Grecka uważała, że wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385) powinien zostać wykonany w drodze realizacji różnych projektów:
 - budowę oczyszczalni ścieków komunalnych (zwanej dalej „oczyszczalnią”);
 - budowę głównej kanalizacji dla sieci ścieków komunalnych (zwanej dalej „siecią główną”);
 - budowę rurociągów dla sieci ścieków komunalnych (zwanymi dalej „siecią wtórną”);
 - przyłączenie różnych obszarów mieszkalnych i przemysłowych regionu Thriasio Pedio, w szczególności aglomeracji Aspropyrgos, Eleusis, Mandra i Magoula, do sieci ścieków komunalnych (zwanej dalej „siecią trzeciego stopnia”).
 - 13 W swoich późniejszych odpowiedziach władze greckie powiadomiły Komisję, że prace przy budowie sieci głównej są kontynuowane z opóźnieniem wynikłym z trudności technicznych i że w pracach przy budowie sieci wtórnej nastąpiło opóźnienie z powodu skargi wniesionej do Symvoulío tis Epikrateias (rady stanu, Grecja).
 - 14 Powołując się na szereg trudności prawnych i technicznych, które hamowały postęp prac nad zastosowaniem się, władze greckie wniosły o przedłużenie terminu określonego w decyzjach o ich współfinansowaniu i załączyły do tego wniosku nowy harmonogram wykonania tych prac. Zgodnie z tym harmonogramem prace przy budowie sieci głównej miały zostać ukończone w dniu 31 lipca 2010 r., zaś prace przy budowie sieci wtórnej – w dniu 1 sierpnia 2010 r.
 - 15 W dniu 2 lutego 2009 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej uzasadnioną opinię, a w dniu 7 maja 2010 r. – uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia.
 - 16 W okresie od lipca 2010 r. do lutego 2015 r. w szeregu odpowiedzi oraz na spotkaniach władze greckie informowały Komisję o zmianach sytuacji.
 - 17 I tak pismem z dnia 27 listopada 2012 r. władze greckie powiadomiły Komisję, że od dnia 27 lipca 2012 r. oczyszczalnia działała w ramach fazy eksperymentalnej, a od dnia 27 listopada 2012 r. działała w trybie roboczym. Natomiast sieć wtórna i sieć trzeciego stopnia nie zostały jeszcze ukończone, chociaż pierwsza z nich była praktycznie skończona, z wyjątkiem jej części obejmującej aglomerację Eleusis, mianowicie sektor Kato Eleusis.
 - 18 Co się tyczy sieci trzeciego stopnia, to w okresie od marca 2013 r. do sierpnia 2015 r. władze greckie regularnie informowały Komisję o tym, że w wyniku trudności wynikających z wewnętrznego porządku prawnego stopień zbierania ścieków komunalnych nie osiągał zadowalającego poziomu, ponieważ zbierane było jedynie 28% tych ścieków.
 - 19 Komisja uważa, w chwili wniesienia rozpatrywanej niniejszej skargi, że choć od ogłoszenia wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) upłynęło dwanaście lat, nie został on jeszcze w pełni wykonany przez Republikę Grecką.
 - 20 Ponadto Komisja twierdzi, że nie dostała od właściwych władz krajowych żadnego harmonogramu, który byłby wiarygodny i pozwalał oszacować datę, kiedy mogłyby nastąpić rzeczywiste postępy. Oprócz sieci trzeciego stopnia, sieć wtórna również nie została ukończona, w szczególności jeśli chodzi

o jej część obejmującą sektor Kato Eleusis w aglomeracji Eleusis. Zdaniem Komisji odkrycia archeologiczne, na które powołuje się Republika Grecka, nie mogą być uznane za „siłę wyższą” uzasadniającą takie opóźnienie w wykonaniu prac.

- 21 Komisja wskazuje, że oprócz odpowiedzi od władz greckich z dnia 27 listopada 2012 r. nie dostała żadnej informacji dowodzącej, iż zebrane ścieki komunalne zostały poddane oczyszczaniu bardziej rygorystycznemu niż oczyszczanie wtórne. Tymczasem, aby stwierdzić wystarczający charakter oczyszczania ścieków władze greckie powinny były udowodnić dobre funkcjonowanie oczyszczalni w okresie dwunastu miesięcy, przy użyciu próbek pobieranych zgodnie z załącznikiem I D do dyrektywy 91/271, wskazując wyrażony w procentach stopień redukcji BZT5 i ChZT zgodnie z wymogami tej dyrektywy w odniesieniu do oczyszczania wtórnego, a jeśli chodzi o oczyszczanie trzeciego stopnia – wyrażony w procentach stopień redukcji azotu, zgodnie z tabelą 2 załącznika I do wspomnianej dyrektywy.
- 22 W tej sytuacji, uważając, że nie nastąpiło jeszcze zastosowanie się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), Komisja wniosła rozpatrywaną niniejszym skargę.

W przedmiocie uchybienia

Argumentacja stron

- 23 Komisja zauważa, że Republika Grecka miała podjąć, najpóźniej do dnia 31 grudnia 1998 r., niezbędne środki, aby ścieki komunalne z regionu Thriasio Pedio były zbierane i poddawane oczyszczaniu, zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit drugi i art. 5 ust. 2 dyrektywy 91/271, przed ich odprowadzeniem do obszaru wrażliwego zatoki Eleusis.
- 24 W swojej odpowiedzi na skargę Republika Grecka twierdzi, że wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385) został wykonany i że wobec tego skarga Komisji jest bezpodstawa.
- 25 W tym względzie owo państwo członkowskie podnosi, że oczyszczanie ścieków komunalnych z przedmiotowego regionu miało być dokonywane przez oczyszczalnię oraz przez sieci główną, wtórną i trzeciego stopnia.
- 26 Co się tyczy, po pierwsze, budowy oczyszczalni oraz sieci głównej i wtórnej, według władz greckich została ona rozpoczęta przed wniesieniem skargi w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385).
- 27 W tym względzie władze greckie twierdzą, że złożyły do Komisji wnioski o współfinansowanie owych prac, zaakceptowane przez nią w grudniu 2004 r.
- 28 Republika Grecka wskazuje, że reakcje ludności lokalnej oraz wniesienie skarg sądowych spowodowały dalsze opóźnienia w budowie oczyszczalni.
- 29 Według władz greckich została ona ostatecznie ukończona w dniu 7 kwietnia 2011 r. i po okresie eksperymentalnym oczyszczalnia działa w trybie roboczym od dnia 27 listopada 2012 r.
- 30 Aby zapewnić pełniejsze monitorowanie działania oczyszczalni, zostały pobrane reprezentatywne próbki ścieków komunalnych przy wejściu do niej i przy wyjściu z niej. Otrzymane wyniki wskazują, że ścieki te są poddawane oczyszczaniu bardziej rygorystycznemu niż oczyszczanie wtórne. W tym

względnie państwo członkowskie przedstawia Trybunałowi dane z okresu od dnia 27 listopada 2012 r. do dnia 28 lipca 2016 r., które według nich dowodzą, że oczyszczanie ścieków spełnia wymogi dyrektywy 91/271.

- 31 Następnie, jeśli chodzi o sieć główną, Republika Grecka twierdzi, że chociaż kanalizacja główna została zbudowana, wykopaliska i odkrycia archeologiczne oraz różne napotkane problemy techniczne opóźniły budowę tej sieci na terenie aglomeracji Eleusis.
- 32 Ponadto, jeśli chodzi o sieć wtórną, Republika Grecka twierdzi, że powództwa sądowe, trudności techniczne, złe warunki hydrogeologiczne oraz wykopaliska i odkrycia archeologiczne spowodowały znaczne opóźnienie w budowie tej sieci i uniemożliwiły budowę niektórych jej części. Według Republiki Greckiej wynika z tego, że sieć wtórna została w pełni zrealizowana z wyjątkiem części położonej na obszarze Kato Eleusis w aglomeracji Eleusis, co umożliwiło obsłużenie 95% RLM regionu Thriasio Pedio.
- 33 Republika Grecka wyjaśnia jednak, że oczyszczanie ścieków pochodzących z obszaru Kato Eleusis jest obecnie zapewnione przez oczyszczalnię ścieków w Metamorfosi i że wobec tego żadne nieoczyszczone ścieki nie są odprowadzane do wód powierzchniowych.
- 34 Wreszcie niewystarczająca liczba przyłączy, liczonych w RLM, do sieci trzeciego stopnia jest związana z faktem, że koszt przyłączenia obciąża właścicieli nieruchomości, wspieranych przez państwo, ponieważ kryzys gospodarczy nie pozwala temu państwu członkowskiemu na sfinansowanie tych przyłączy bez udziału mieszkańców. Ci ostatni nie są zaś w stanie sfinansować wspomnianych przyłączy do sieci sanitarnej.
- 35 W tej sytuacji liczba przyłączy do sieci trzeciego stopnia wynosi 45% RLM regionu Thriasio Pedio.
- 36 Niemniej jednak Republika Grecka wyjaśnia, że ścieki z niepodłączonych gospodarstw domowych są gromadzone w systemie zbiorników i szamb, przed przewiezieniem ich ciężarówkami z cysterną do sąsiednich oczyszczalni w celu ich oczyszczenia.
- 37 W swojej replice Komisja twierdzi, że jak przyznaje sama Republika Grecka, sieci wtórna i trzeciego stopnia wymagają jeszcze ukończenia.
- 38 Podtrzymuje ona zatem swoje zarzuty i powtarza, że Republika Grecka nie zastosowała się jeszcze do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385).
- 39 Instytucja ta wskazuje, że owo państwo członkowskie w końcu przedstawiło, w swojej odpowiedzi na skargę, wymagane wyniki próbek. W tej kwestii Komisja przyznaje, że wyniki te dowodzą, iż oczyszczalnia działa w sposób właściwy i że wszystkie aktualnie gromadzone ścieki komunalne są oczyszczane zgodnie z wymogami dyrektywy 91/271.
- 40 Co się jednak tyczy sieci wtórnej, Komisja przypomina, że sama Republika Grecka przyznaje, że konieczne jest ukończenie jej budowy. Z przewidzianych 198 km rurociągów powstało bowiem jedynie 184 km, natomiast brakuje rurociągów w sektorze Kato Eleusis w aglomeracji Eleusis.
- 41 Co się tyczy sieci trzeciego stopnia, na podstawie informacji przedstawionych przez Republikę Grecką w odpowiedzi na skargę Komisja zgodziła się z tym państwem członkowskim co do tego, że 45% RLM regionu Thriasio Pedio jest do niej przyłączone, a zatem ścieki gromadzone przez ten system są poddawane właściwemu oczyszczaniu.

- 42 Niemniej jednak Republika Grecka nie wykazała, że pozostałe 55% RLM tego regionu nie jest przyłączone dla celów oczyszczania zgodnie z dyrektywą 91/271. Poza informacjami dotyczącymi oczyszczalni w Metamorfossi, do której trafia jedynie 5% ładunku wyrażonego w RLM, owo państwo członkowskie nie przedstawiło żadnych danych świadczących o dobrym działaniu, choćby tymczasowym, stworzonego przez nie prowizorycznego systemu.
- 43 Zdaniem tej instytucji, nawet gdyby republika Grecka wykazała, że system działa w sposób prawidłowy, stanowiłoby to jedynie okoliczność łagodzącą, nie zaś zastosowanie się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385).
- 44 W duplice Republika Grecka twierdzi, że wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385) został wykonany i że wobec tego skarga Komisji jest bezpodstawna.
- 45 Co się tyczy sieci wtórnej, owo państwo członkowskie przyznaje, że do wybudowania pozostaje niewielka część.
- 46 Co się tyczy przyłączenia mieszkańców regionu Thriasio Pedio do sieci trzeciego stopnia, z informacji podanych przez rozpatrywane aglomeracje Eleusis, Aspropyrgosi, Mandra i Magoula wynika, że w zakresie przyłączy prywatnych następuje stały postęp.
- 47 Ponadto, jeśli chodzi o 49,3% RLM regionu Thriasio Pedio, która nie zostało jeszcze, co na rozprawie zostało potwierdzone przez to państwo członkowskie, przyłączone do sieci sanitarnej, ścieki są przewożone do sąsiedniej oczyszczalni przez prywatne spółki przy użyciu ciężarówek z cysterną. Choć prowadzony jest rejestr danych dotyczących konwojów ciężarówek z cysterną wjeżdżających do oczyszczalni, nie są jednak zachowywane informacje na temat pochodzenia ścieków i danych właściciela, z wyjątkiem sytuacji, kiedy chodzi o płynne odpady przemysłowe.

Ocena Trybunału

- 48 Aby stwierdzić, czy Republika Grecka przyjęła wszystkie niezbędne środki w celu zastosowania się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) zgodnie ze zobowiązaniem, które ciąży na niej na mocy art. 260 ust. 1 TFUE, należy sprawdzić, czy owo państwo członkowskie przestrzega w pełni przepisów art. 3 ust. 1 akapit drugi i art. 5 ust. 2 dyrektywy 91/271, w szczególności podejmując niezbędne środki w celu zainstalowania systemu zbierania ścieków komunalnych w regionie Thriasio Pedio i poddając ścieki komunalne z tego regionu oczyszczaniu bardziej rygorystycznemu niż oczyszczanie wtórne przewidziane w art. 4, przed odprowadzeniem ich do obszaru wrażliwego zatoki Eleusis.
- 49 Co się tyczy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, należy przyjąć za datę odniesienia dla oceny istnienia takiego uchybienia dzień upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu do usunięcia uchybienia wystosowanym na mocy tego postanowienia (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 36).
- 50 W niniejszym przypadku, jak przypomniano w pkt 15 niniejszego wyroku, ponieważ Komisja w dniu 7 maja 2010 r. skierowała do Republiki Greckiej uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 260 ust. 2 TFUE, data upływu terminu wyznaczonego w owym piśmie, a mianowicie dzień 7 lipca 2010 r., stanowi wspomnianą w poprzednim punkcie datę odniesienia.
- 51 Bezsporne zaś jest, że do tego dnia ścieki komunalne z regionu Thriasio Pedio nie były jeszcze zbierane i oczyszczane zgodnie z przepisami art. 3 ust. 1 akapit drugi i art. 5 ust. 2 dyrektywy 91/271, przed ich odprowadzeniem do obszaru wrażliwego zatoki Eleusis. Jak bowiem wynika z odpowiedzi tego państwa

członkowskiego na skargę, budowa oczyszczalni jest późniejsza niż wspomniana data, ponieważ została ukończona dopiero w dniu 7 kwietnia 2011 r., zaś oczyszczalnia zaczęła działalność, nie licząc okresów eksperymentalnych, dopiero od dnia 27 listopada 2012 r.

- 52 W każdym razie Republika Grecka przyznaje, po pierwsze, że wtórna sieć kanalizacji nie została jeszcze w pełni ukończona, ponieważ takiej sieci nie posiada jeszcze sektor Kato Eleusis w aglomeracji Eleusis, a po drugie, że nie wszyscy mieszkańcy regionu Thriasio Pedio są przyłączeni do sieci trzeciego stopnia.
- 53 Co się tyczy argumentacji Republiki Greckiej dotyczącej trudności, które napotkało to państwo członkowskie przy zastosowaniu się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), to należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może powoływać się na trudności wynikające z wewnętrznego porządku prawnego, aby uzasadnić nieprzestrzeganie zobowiązań wynikających z prawa Unii (zob. wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-502/15, niepublikowany, EU:C:2017:334, pkt 48).
- 54 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że nie podejmując wszystkich środków zapewniających wykonanie wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 260 ust. 1 TFUE.

W przedmiocie kar pieniężnych

- 55 Komisja wnosi, aby Republika Grecka została zobowiązana do zapłaty zarazem okresowej kary pieniężnej i ryczałtu.
- 56 Co się tyczy kwoty wspomnianej okresowej kary pieniężnej i wspomnianego ryczałtu, Komisja opiera się na swoim komunikacie z dnia 13 grudnia 2005 r., zatytułowanym „Stosowanie art. [260 TFUE]” [SEC(2005) 1658], uaktualnionym komunikatem Komisji C(2015/C 257/01) 6767 z dnia 6 sierpnia 2015 r., zatytułowanym „Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kwot ryczałtowych oraz okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia” (zwanym dalej „komunikatem z dnia 13 grudnia 2005 r.”).

W przedmiocie okresowej kary pieniężnej

Argumentacja stron

- 57 Zgodnie z pkt 6 komunikatu z dnia 13 grudnia 2005 r. Komisja, w celu ustalenia kwoty okresowej kary pieniężnej, o której nałożenie wnosi do Trybunału, opiera się na trzech głównych kryteriach, a mianowicie wadze naruszenia, czasie trwania naruszenia oraz konieczności zapewnienia skutku odstraszającego kary w celu uniknięcia powrotu do naruszenia.
- 58 Co się tyczy wagi stwierdzonego naruszenia, Komisja podkreśla, że odprowadzanie nieoczyszczonych ścieków na powierzchnię powoduje zanieczyszczenie charakteryzujące się brakiem równowagi tlenowej, zaś dostarczenie składników odżywczych jest szczególnie szkodliwe dla jakości wód powierzchniowych i powiązanych ekosystemów. Ponadto odprowadzanie takich ścieków może mieć poważne konsekwencje dla zdrowia publicznego.
- 59 Co więcej, niepełne wykonanie wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) zagraża zdaniem Komisji możliwości korzystania przez mieszkańców z wód powierzchniowych wystarczająco czystych, aby umożliwiały rekreację.

- 60 Co się tyczy ścieków, które zostały poddane jedynie niewystarczającemu oczyszczeniu, Komisja podkreśla, że samo wykonanie oczyszczenia wtórnego nie wystarcza, aby zapobiec ryzyku zanieczyszczenia i pogorszenia jakości wody oraz sąsiednich ekosystemów, jeżeli wody, do których odprowadzane są ścieki, zostały uznane za obszary wrażliwe zgodnie z art. 5 dyrektywy 91/271. Jednak według Komisji, pomimo wysiłków i środków podjętych przez władze greckie, 72% ścieków komunalnych nie jest zbierana zgodnie z wymogami dyrektywy 91/271, tak iż nadal dochodzi do uchybienia stwierdzonego w tym względzie w wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385).
- 61 Zdaniem Komisji wysiłki podejmowane przez władze greckie, w szczególności od ogłoszenia wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), mogą ewentualnie zostać uznane za okoliczność łagodzącą. Oczyszczalnia jest bowiem obecnie czynna, główna sieć kanalizacyjna została wybudowana, zaś sieć wtórna, z wyjątkiem sektora Kato Eleusis, została zrealizowana.
- 62 Komisja uważa jednak, że owe okoliczności łagodzące są niwelowane przez okoliczności obciążające, które występują w niniejszej sprawie. W szczególności ponad dwanaście lat upłynęło od ogłoszenia wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385). Innymi słowy, Republika Grecka miała ponad szesnaście lat, licząc od momentu wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia, na zastosowanie się w pełni do wymogów dyrektywy 91/271. Ponadto Komisja nie dysponuje orientacyjnym harmonogramem ani wiarygodnymi danymi pozwalającymi określić moment, kiedy Republika Grecka ukończy wdrażanie wszelkich środków służących zastosowaniu się do wszystkich wymogów wynikających z wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385).
- 63 W konsekwencji, zważywszy na wagę norm prawa Unii stanowiących przedmiot uchybienia stwierdzonego w tym względzie w wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385), na konsekwencje tego uchybienia dla ogólnych i indywidualnych interesów, na okoliczność łagodzącą związaną z poczynionymi do tej pory postępowaniami, na okoliczności obciążające wynikające z niepewności co do daty, kiedy Republika Grecka zastosuje się w pełni do tego wyroku, z jasności naruszonych przepisów dyrektywy 91/271 i z powtarzającego się sprzecznego z prawem zachowania Republiki Greckiej w zakresie przestrzegania uregulowań Unii w dziedzinie ochrony środowiska i poszanowania wyroków Trybunału, Komisja proponuje współczynnik wagi naruszenia ustalony na 5, obliczony zgodnie ze wskazówkami zawartymi w komunikacie z dnia 13 grudnia 2005 r.
- 64 Co się tyczy czasu trwania naruszenia, Komisja przypomina, że Trybunał ogłosił wyrok Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385) w dniu 24 czerwca 2004 r., zaś Komisja postanowiła wnieść skargę na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE w dniu 19 listopada 2015 r. Ponieważ w międzyczasie upłynęło 137 miesięcy, Komisja wnosi, aby współczynnik czasu trwania naruszenia został ustalony na 3, w skali od 1 do 3.
- 65 Wreszcie, jeśli chodzi o współczynnik możliwości finansowych państwa członkowskiego, nazywany współczynnikiem „n”, instytucja ta przypomina, że w komunikacie z dnia 13 grudnia 2005 r. został on ustalony dla Republiki Greckiej na 3,48.
- 66 Komisja zauważa, że zgodnie ze wzorem wskazanym w tym komunikacie kwotę dziennej okresowej kary pieniężnej uzyskuje się poprzez pomnożenie jednolitej stawki bazowej w wysokości 670 EUR przez współczynnik wagi naruszenia, współczynnik czasu trwania naruszenia i współczynnik „n”. W niniejszym przypadku Komisja proponuje zatem dzienną okresową karę pieniężną w wysokości 34 974,00 EUR.

- 67 Instytucja ta uważa jednak, że stosownie do postępów poczynionych w wykonaniu wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) należy stopniowo obniżyć okresową karę pieniężną. Komisja proponuje zatem, aby zastosować, zgodnie z pkt 13.2 wspomnianego komunikatu, malejącą dzienną okresową karę pieniężną, której rzeczywistą wysokość należy obliczać co sześć miesięcy i obniżyć całość kwoty odnoszącej się do każdego z tych okresów o procent odpowiadający odsetkowi RLM, którego dotyczy rzeczywiste zastosowanie się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) w momencie upływu danego okresu.
- 68 W skardze Komisja wyjaśnia w tym względzie, że odsetek populacji odnośnego regionu nieposiadającej systemów zbierania i oczyszczania zgodnych z wymogami art. 3 ust. 1 akapit drugi i art. 5 ust. 2 dyrektywy 91/271 odpowiadał, w chwili wniesienia skargi, całkowitej RLM w wysokości 35 883, zaś w replice – że liczba ta wynosi 27 500.
- 69 Zdaniem Komisji w celu ustalenia ostatecznej kwoty dziennej okresowej kary pieniężnej należy uwzględnić każdą jednostkę RLM, której dotyczy rzeczywiste zastosowanie się do wymogów dyrektywy 91/271, po przedstawieniu tej instytucji przez Republikę Grecką danych potwierdzających owo zastosowanie się.
- 70 Republika Grecka twierdzi, że waga naruszenia, czas jego trwania, współpraca i staranność, którymi wykazała się w trakcie postępowania, i postępy poczynione w wykonaniu wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) nie uzasadniają nałożenia okresowej kary pieniężnej. Dodatkowo Republika Grecka kwestionuje metodę obliczania okresowej kary pieniężnej.
- 71 Owo państwo członkowskie uważa więc, że zaproponowana kwota okresowej kary pieniężnej jest nieproporcjonalna w stosunku do wagi naruszenia, którego wpływ na środowisko z powodu niewykonania szczególnych wymogów wynikających z dyrektywy 91/271 nie został dokładnie oceniony.
- 72 Republika Grecka uważa, że wykonała wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385) w tym znaczeniu, iż zrealizowała budowy konieczne do wykonania tego wyroku.
- 73 Co się tyczy wagi i czasu trwania naruszenia, propozycja Komisji, aby zastosować współczynnik 5, nie uwzględnia właśnie okoliczności, że wspomniany wyrok został wykonany. W tym względzie to państwo członkowskie podnosi, że szkoda dla zdrowia ludzkiego nie została w niniejszym przypadku wykazana, zważywszy że ścieki komunalne z gospodarstw domowych, które nie zostały przyłączone do sieci wtórnej, nie są odprowadzane bezpośrednio i w sposób niekontrolowany do wód, lecz są zbierane w systemie zbiorników i szamb, przed przewiezieniem ich ciężarówkami z cysterną do sąsiednich działających oczyszczalni w celu ich oczyszczenia. Ów współczynnik wagi naruszenia jest ponadto nadmiernie wysoki, zważywszy na współczynnik zaproponowany przez Komisję w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471).
- 74 Ponadto zdaniem Republiki Greckiej Komisja bezpodstawnie twierdzi, że rzekomo niepełne wykonanie wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) może mieć wpływ na wdrożenie innych dyrektyw Unii lub godzić, w niniejszym przypadku, w interesy ogólne i indywidualne.
- 75 Republika Grecka podważa również twierdzenia Komisji na temat powtarzających się bezprawnych zachowań tego państwa członkowskiego w tej konkretnej dziedzinie prawa Unii.

- 76 W niniejszym przypadku zdaniem Republiki Greckiej Komisja nie wykazała, po pierwsze, że ścieki komunalne z regionu Thriasio Pedio są poddawane oczyszczaniu bardziej rygorystycznemu niż oczyszczanie wtórne, które pozwala usunąć fosfor i azot, a po drugie, że odsetek populacji, która nie jest jeszcze przyłączona z powodu wykopalisk archeologicznych lub trudności finansowych, jest obsługiwany przez oczyszczalnię ścieków w Metamorfosi.
- 77 Ponieważ Republika Grecka uważa, że wyeliminowała, lub przynajmniej istotnie ograniczyła zagrożenie dla środowiska wynikające z naruszenia stwierdzonego wyrokiem z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385), proponuje ona, w razie gdyby Trybunał postanowił nałożyć na to państwo okresową karę pieniężną, aby jej wysokość obliczyć w oparciu o współczynnik wagi naruszenia ustalony na 1.
- 78 Ponadto ze względu na okoliczności niniejszej sprawy rzeczona okresowa kara pieniężna jest nieproporcjonalna z punktu widzenia okresu trwania naruszenia oraz zmniejszonej zdolności płatniczej Republiki Greckiej z powodu kryzysu gospodarczego, w jakim znalazło się to państwo.
- 79 Zważywszy bowiem na okoliczność, że do zrealizowania pozostało jedynie 5% sieci wtórnej i że Republika Grecka podjęła już w tym celu niezbędne środki, uważa ona, iż współczynnik czasu trwania dla potrzeb obliczenia ewentualnej grzywny należy ustalić na 1.
- 80 Co się tyczy zdolności płatniczej wspomnianego państwa członkowskiego, to jego produkt krajowy brutto (PKB) spadł o 25,5% pomiędzy rokiem 2010 i rokiem 2016.
- 81 Wreszcie, w razie gdyby Trybunał postanowił nałożyć okresową karę pieniężną, Republika Grecka wnosi o uwzględnienie propozycji Komisji dotyczącej zastosowania okresowej kary pieniężnej malejącej w zależności od stanu wykonania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) i obliczania jej wysokości na zakończenie każdego okresu półrocznego.

Ocena Trybunału

- 82 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nałożenie okresowej kary pieniężnej jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie wynikające z niewykonania wcześniejszego wyroku trwa do czasu oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 83 W tym względzie należy wskazać, że jak wynika z pkt 30 i 39 niniejszego wyroku, w swojej odpowiedzi na skargę Republika Grecka przedstawiła wyniki reprezentatywnych próbek pobranych w oczyszczalni, które wykazują jej właściwe działanie i świadczą, w odniesieniu do okresu od dnia 27 listopada 2012 r. do dnia 28 lipca 2016 r., o skuteczności oczyszczania zbieranych ścieków komunalnych w świetle dyrektywy 91/271. W tym względzie Komisja potwierdziła, zarówno w replice, jak i na rozprawie, że aktualnie zbierane ścieki komunalne są rzeczywiście oczyszczane zgodnie z wymogami tej dyrektywy.
- 84 Niemniej jednak, po pierwsze, chociaż w regionie Thriasio Pedio, sieć główna jest całkowicie ukończona, sieć wtórna nie została jeszcze zbudowana w sektorze Kato Eleusis aglomeracji Eleusis, jak twierdzi Komisja i co przyznała zresztą sama Republika Grecka, również na rozprawie przed Trybunałem. Zatem nie można twierdzić, że w regionie Thriasio Pedio sieć wtórna została w pełni ukończona.

- 85 Po drugie, co się tyczy przyłączenia całej populacji regionu Thrasio Pedio do sieci trzeciego stopnia, to nawet przy założeniu, że twierdzenie Republiki Greckiej na rozprawie, zgodnie z którym 50,7% RLM tego regionu zostało już przyłączone do owej sieci, jest zasadne, co Komisja podważa, nie zmienia to faktu, iż 49,3% RLM wspomnianego regionu nadal nie korzysta z przyłączenia do sieci trzeciego stopnia.
- 86 W tej sytuacji Trybunał uznaje, że Republika Grecka nie wykazała, iż w dniu rozprawy przed Trybunałem w pełni wykonała obowiązki wynikające z wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385).
- 87 W konsekwencji Trybunał uważa, że zasądzenie od Republiki Greckiej zapłaty okresowej kary pieniężnej stanowi odpowiedni środek finansowy, aby skłonić ją do podjęcia środków koniecznych w celu położenia kresu uchybieniu stwierdzonemu wyrokiem z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385) i zapewnienia pełnego wykonania tego wyroku.
- 88 Niemniej jednak nie można z góry wykluczyć, że w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385) zostanie w pełni wykonany. Okresową karę pieniężną można zatem nałożyć jedynie w sytuacji, gdyby uchybienie trwało nadal w dniu tego ogłoszenia (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 66).
- 89 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że okresowa kara pieniężna musi zostać dostosowana do stopnia perswazji niezbędnej, by państwo członkowskie, które nie wykonało wyroku stwierdzającego uchybienie, zmieniło swoje zachowanie i położyło kres zarzucanemu mu naruszeniu (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 90 Zadaniem Trybunału, korzystającego z przysługującej mu w tej dziedzinie swobody oceny, jest określenie wysokości okresowej kary pieniężnej w taki sposób, aby była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do zdolności płatniczych danego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 68).
- 91 Propozycje Komisji dotyczące okresowej kary pieniężnej nie mogą wiązać Trybunału i stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia. Podobnie wytyczne takie jak te zawarte w komunikatach Komisji nie wiążą Trybunału, lecz przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez samą Komisję, kiedy instytucja ta przedkłada propozycje Trybunałowi. W ramach postępowania opartego na art. 260 ust. 2 TFUE, dotyczącego trwającego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, mimo że takie samo uchybienie zostało już stwierdzone w pierwszym wyroku wydanym na podstawie art. 258 TFUE, Trybunał powinien bowiem mieć swobodę ustalenia kwoty nałożonej okresowej kary pieniężnej w wysokości i w formie, jakie uzna za właściwe, aby nakłonić dane państwo członkowskie do położenia kresu niewykonaniu jego obowiązków wynikających z tego pierwszego wyroku Trybunału (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 69).
- 92 Do podstawowych kryteriów, które należy uwzględnić przy ustalaniu kwoty okresowej kary pieniężnej – w celu zapewnienia, że kara ta wywrze odpowiedni nacisk, wymuszając jednolite i skuteczne stosowanie prawa Unii – zalicza się co do zasady wagę naruszenia, czas jego trwania oraz możliwości finansowe zainteresowanego państwa członkowskiego. Stosując te kryteria, trzeba wziąć pod uwagę w szczególności skutki niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i interesu publicznego oraz stopień pilności w doprowadzeniu do wywiązania się przez dane państwo członkowskie ze zobowiązań (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 70).

- 93 W pierwszej kolejności, co się tyczy wagi naruszenia, należy przypomnieć, że celem dyrektywy 91/271 jest ochrona środowiska. Brak albo niedostateczność zwłaszcza systemów oczyszczania ścieków komunalnych może doprowadzić do szkód w środowisku, co należy uznać za szczególnie poważną sytuację (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 71).
- 94 Należy ponadto stwierdzić, że okoliczność obciążającą stanowi fakt, iż nie nastąpiło jeszcze, jak wynika z informacji udzielonych przez Republikę Grecką, pełne wykonanie wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), co oznacza opóźnienie o prawie dwadzieścia lat, gdyż zobowiązanie do zapewnienia, by wtórne oczyszczanie ścieków z regionu Thriasio Pedio było zgodne z wymogami, powinno było zostać wypełnione najpóźniej do dnia 31 grudnia 1998 r. (zob. w tym względzie wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja, C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385, pkt 51). Trybunał może zatem jedynie stwierdzić szczególnie długi okres trwania naruszenia, które, w świetle przywołanego wcześniej celu, ma również określoną wagę (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 74).
- 95 Jeśli chodzi o podniesiony przez Republikę Grecką argument, iż ścieki komunalne odprowadzane przez populację regionu Thriasio Pedio niepodłączoną do sieci trzeciego stopnia nie są zrzucane do wód, lecz są przewożone ciężarówkami z cysternami do sąsiedniej oczyszczalni, to argument ten – podważany zresztą przez Komisję – nie może zostać uwzględniony, ponieważ Republika Grecka nie przedstawia dowodów świadczących o dobrym funkcjonowaniu takiego systemu zbierania ścieków.
- 96 Należy jednak wskazać, że sytuacja w regionie Thriasio Pedio uległa poprawie w stosunku do sytuacji istniejącej przed wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które doprowadziło do wydania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385). Podczas gdy w tamtym okresie brak było bowiem zupełnie systemu zbierania ścieków komunalnych, w momencie badania okoliczności faktycznych przez Trybunał sieć główna była całkowicie ukończona, sieć wtórna wymaga ukończenia jedynie w sektorze Kato Elaüsis, zaś przyłączenie populacji regionu Thriasio Pedio do sieci trzeciego stopnia, jak podnosi w swoich pismach Republika Grecka, osiągnęło poziom 45% RLM tego regionu. W tym względzie nie można jednak przyjąć poziomu 50,7% wskazanego przez to państwo członkowskie, jak wynika z pkt 85 niniejszego wyroku, ponieważ nie został on przez nie dowiedziony.
- 97 Należy zatem zauważyć, że w rozpatrywanej przez Trybunał sprawie znaczenie szkody dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, która nadal będzie wyrządzana w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku z powodu zarzucanego uchybienia, zależy w dużym stopniu od liczby miejsc, które są dotknięte tym uchybieniem. W związku z tym szkoda ta ma mniejsze znaczenie niż szkoda dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego będąca skutkiem pierwotnego uchybienia stwierdzonego w wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385) (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 56).
- 98 Ponadto należy stwierdzić, iż okoliczność łagodzącą stanowi fakt, że – jak podnosi Republika Grecka – region Thriasio Pedio kryje ważne dziedzictwo archeologiczne oraz że z powodu wykopalisk archeologicznych i odkrycia pozostałości archeologicznych sieć wtórna została zrealizowana z wyjątkiem jej części znajdującej się w sektorze Kato Eleüsis aglomeracji Eleüsis.
- 99 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o czas trwania naruszenia, należy przypomnieć, że przy jego ocenie trzeba brać pod uwagę stan w momencie, w którym Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, a nie w momencie wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału. Otóż w niniejszej sprawie czas trwania naruszenia, a mianowicie ponad czternaście lat od ogłoszenia wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), jest znaczny (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 76).

- 100 Mimo że art. 260 ust. 1 TFUE nie uściśla terminu, w którym powinno nastąpić wykonanie wyroku, troska o bezzwłoczne i jednolite stosowanie prawa Unii wymaga, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, by wykonanie to rozpoczęło się bezzwłocznie oraz by zostało zakończone w najkrótszym możliwym terminie (zob. wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 W trzeciej kolejności, co się tyczy możliwości finansowych danego państwa członkowskiego, z orzecznictwa Trybunału wynika, że należy wziąć pod uwagę dynamikę zmiany PKB danego państwa członkowskiego w ostatnim czasie według stanu na chwilę przeprowadzania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 78). W tym względzie należy uwzględnić argumenty Republiki Greckiej, iż jej PKB obniżył się o 25,5% pomiędzy rokiem 2010 i rokiem 2016, kiedy to państwo członkowskie złożyło odpowiedź na skargę do Trybunału.
- 102 Poza tym Komisja zaproponowała Trybunałowi stopniowe obniżanie okresowej kary pieniężnej stosownie do postępów poczynionych w wykonaniu wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385).
- 103 Należy zauważyć w tym względzie, że wprawdzie w celu zagwarantowania pełnego wykonania wyroku Trybunału należy wymagać uiszczenia pełnej kwoty okresowej kary pieniężnej aż do chwili, kiedy państwo członkowskie podejmie wszystkie środki niezbędne do położenia kresu stwierdzonemu uchybieniu, jednak w pewnych specyficznych przypadkach można przewidzieć karę uwzględniającą postępy ewentualnie poczynione przez państwo członkowskie w wykonywaniu jego zobowiązań (zob. podobnie wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 60).
- 104 W niniejszym przypadku Komisja proponuje wziąć pod uwagę, przy obliczaniu okresowej kary pieniężnej, stopniowe zmniejszanie RLM niezgodnej z wymogami dyrektywy 91/271, co pozwoliłoby uwzględnić postępy poczynione przez Republikę Grecką w wykonywaniu wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) i zasadę proporcjonalności. Poprzez to obniżanie należy zachęcić Republikę Grecką nie tylko do jak najszybszego instalowania systemu zbierania ścieków w sektorze Kato Eleusis, lecz również upewnić się co do faktu, że system zbierania ścieków zgodny z wymogami dyrektywy 91/271 został utworzony w całym regionie Thriasio Pedio.
- 105 Zważywszy na ogół okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał uważa za odpowiednie nałożenie degresywnej okresowej kary pieniężnej w kwocie 18 000 EUR dziennie.
- 106 Co się tyczy okresowego charakteru kary pieniężnej, to jej składnik degresywny zostaje ustalony, zgodnie z propozycją Komisji, w wymiarze półrocznym, zważywszy, że przedstawienie dowodu zgodności z dyrektywą 91/271 może wymagać określonego czasu, a także aby uwzględnić postępy dokonane ewentualnie przez pozwane państwo członkowskie. Należałoby zatem obniżyć całkowitą kwotę odnoszącą się do każdego z tych okresów o procent odpowiadający odsetkowi liczby jednostek RLM, których dotyczy rzeczywiste zastosowanie się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) w regionie Thriasio Pedio (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja, C-167/14, niepublikowany, EU:C:2015:684, pkt 66).
- 107 W konsekwencji Trybunał uznaje za wskazane, w ramach przysługującej mu swobodnej oceny, ustalić półroczną okresową karę pieniężną w wysokości 3 276 000 EUR.
- 108 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy zobowiązać Republikę Grecką do zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 3 276 000 EUR za każde pół roku zwłoki we wprowadzeniu w życie środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), poczynawszy od daty ogłoszenia

niniejszego wyroku do momentu pełnego wykonania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), przy czym rzeczywistą kwotę okresowej kary pieniężnej należy obliczać co sześć miesięcy i obniżać, w razie potrzeby, całkowitą kwotę odnoszącą się do każdego z tych okresów o procent odpowiadający odsetkowi liczby jednostek RLM, których dotyczy rzeczywiste zastosowanie się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) w regionie Thriasio Pedio w momencie upływu danego okresu, w stosunku do liczby jednostek RLM, dla których nie nastąpiło zastosowanie się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), w tym regionie w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku.

W przedmiocie ryczałtu

Argumentacja stron

- 109 Komisja wnosi do Trybunału o zobowiązanie Republiki Greckiej do zapłaty ryczałtu w wysokości 3828,00 EUR dziennie, obliczonego na podstawie komunikatu z dnia 13 grudnia 2005 r., którego kwota wynika z pomnożenia jednolitej stawki bazowej ustalonej na 220 EUR przez współczynnik wagi naruszenia ustalony na 5 i przez współczynnik „n”, wynoszący 3,48, od dnia ogłoszenia wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) do dnia ogłoszenia niniejszego wyroku albo do dnia wykonania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), jeśli nastąpiło ono wcześniej.
- 110 W niniejszym przypadku między wyrokiem z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanym, EU:C:2004:385) i podjęciem przez Komisję decyzji o wniesieniu skargi w niniejszej sprawie na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, mianowicie dniem 19 listopada 2015 r. upłynęło 4165 dni. W konsekwencji zdaniem Komisji całkowity ryczałt w dniu podjęcia tej decyzji przez Komisję był równy ryczałtowi, o którym jest mowa w punkcie poprzedzającym, pomnożonemu przez tę liczbę dni, to znaczy kwocie 15 943 620,00 EUR, która to kwota jest wyższa niż minimalny ryczałt ustalony dla Republiki Greckiej, wynoszący 1 933 000,00 EUR.
- 111 Ponieważ kwota ryczałtu przekracza kwotę ryczałtu minimalnego, należy zdaniem Komisji ustalić dzienny ryczałt w wysokości 3828,00 EUR w sposób określony w pkt 110 niniejszego wyroku.
- 112 Republika Grecka podnosi, że wykonała wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowany, EU:C:2004:385), ponieważ prace mające zapewnić jego wykonanie zostały zrobione, zaś co się tyczy prac pozostałych do wykonania, konieczne w tym celu środki zostały już podjęte. Ponadto to państwo członkowskie podnosi, że w sposób systematyczny i lojalny współpracuje ze służbami Komisji. Ponadto zdaniem Republiki Greckiej nie istnieje ryzyko powrotu do naruszenia, ponieważ wyeliminowała ona, lub przynajmniej istotnie ograniczyła wszelkie dodatkowe zagrożenie dla środowiska. Wobec tego to państwo członkowskie twierdzi, że nałożenie ryczałtu nie jest w niniejszym przypadku uzasadnione.
- 113 W razie gdyby Trybunał postanowił jednak nałożyć ryczałt na Republikę Grecką, owo państwo członkowskie zauważa, że dniem, który należy wziąć pod uwagę jako punkt wyjścia przy obliczaniu ryczałtu, nie może być dzień ogłoszenia wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), ponieważ, zważywszy na trwające prace budowlane, wyrok ten nie mógł zostać wykonany w tym dniu, lecz po upływie rozsądnego terminu na jego wykonanie.
- 114 W każdym razie według Republiki Greckiej zadaniem Trybunału jest określić, czy – zważywszy na „ekstremalnie trudną” dla tego państwa koniunkturę gospodarczą – obiektywnie należy nakazać Republice Greckiej zapłatę takiej kwoty, czy też, przeciwnie, należy to państwo całkowicie z tego zwolnić.

115 W każdym razie Republika Grecka podważa metodę obliczania Komisji. Podnosi ona, że gdyby miała zostać zobowiązana do zapłaty dziennej kwoty ryczałtowej, kwota ta powinna wynosić 765,60 EUR, a w razie gdyby Trybunał postanowił nałożyć jedną kwotę ryczałtową, kwota ta powinna wynieść 1 933 000 EUR.

Ocena Trybunału

116 Należy przypomnieć na wstępie, że w ramach swobodnej oceny przysługującej Trybunałowi w rozpatrywanej dziedzinie instytucja ta może nałożyć łącznie okresową karę pieniężną i ryczałt (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 91).

117 Zobowiązanie do zapłaty ryczałtu i ustalenie ewentualnej kwoty tego ryczałtu powinno w każdym przypadku pozostać dostosowane do całokształtu istotnych elementów związanych zarówno z naturą stwierdzonego uchybienia, jak i z postawą państwa członkowskiego, którego dotyczy postępowanie wszczęte na podstawie art. 260 TFUE. W tym zakresie postanowienie to przyznaje Trybunałowi znaczną swobodę oceny w odniesieniu do decyzji o nałożeniu bądź braku nałożenia takiej sankcji i określeniu w razie potrzeby jej wysokości (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 92).

118 W niniejszej sprawie całość okoliczności prawnych i faktycznych, które doprowadziły do stwierdzenia rozpatrywanego uchybienia, zwłaszcza okoliczność, że wcześniej zostały ogłoszone inne wyroki, a mianowicie, oprócz wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), wyroki: z dnia 7 lutego 2013 r., Komisja/Grecja (C-517/11, niepublikowany, EU:C:2013:66) i z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja (C-167/14, niepublikowany, EU:C:2015:684), stwierdzające uchybienie przez Republikę Grecką zobowiązaniom ciążącym na tym państwie w dziedzinie oczyszczania ścieków komunalnych, stanowią wskazówkę, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się podobnych naruszeń prawa Unii w przyszłości wymaga podjęcia środków odstraszających, takich jak zobowiązanie do zapłaty ryczałtu (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 93).

119 W tych okolicznościach Trybunał, w ramach przysługującej mu swobodnej oceny, powinien ustalić kwotę tego ryczałtu w taki sposób, aby była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności, i po drugie, proporcjonalna do popełnionego naruszenia (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 94).

120 Do istotnych w tym względzie czynników zaliczają się zwłaszcza takie elementy jak waga stwierdzonego naruszenia i okres jego trwania po ogłoszeniu stwierdzającego je wyroku (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 95).

121 Okoliczności niniejszej sprawy, które należy wziąć pod uwagę, wynikają zwłaszcza z rozważań zawartych w pkt 92–101 niniejszego wyroku, odnoszących się do wagi naruszenia i czasu jego trwania oraz do możliwości finansowych danego państwa członkowskiego.

122 Co się tyczy wagi rozpatrywanego naruszenia, należy wskazać, że jeśli chodzi o budowę sieci wtórnej, to jedynie część aglomeracji nadal pozbawiona jest takiej sieci, mianowicie sektor Kato Eleusis w aglomeracji Eleusis, zaś jeśli chodzi o odsetek RLM regionu Thriasio Pedio przyłączony do sieci trzeciego stopnia, to wynosi on 45%. Należy jednak wskazać, że przez większą część okresu pomiędzy ogłoszeniem wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) i dniem ogłoszenia niniejszego wyroku, region ten nie dysponował nawet oczyszczalnią, która działała w trybie roboczym dopiero od dnia 27 listopada 2012 r. Należy zatem uznać, że dla celów obliczania ryczałtu naruszenie to ma większą wagę aniżeli dla celów ustalenia okresowej kary pieniężnej.

- 123 Ponadto, co się tyczy czasu trwania naruszenia, oprócz uwag zawartych w pkt 99 i 100 niniejszego wyroku, przy ustalaniu ryczaftu należy uwzględnić okoliczność, że chociaż Republika Grecka w sposób systematyczny współpracowała ze służbami Komisji, nie przestrzegła różnych harmonogramów, które sama określiła w celu zapewnienia prawidłowego oczyszczania ścieków komunalnych z całego regionu Thriasio Pedio. Z akt przedstawionych Trybunałowi wynika bowiem, że Komisja nie otrzymała od tego państwa członkowskiego żadnego wiarygodnego harmonogramu pozwalającego oszacować datę, od której Komisja mogłaby stwierdzić rzeczywisty postęp we wdrażaniu środków koniecznych do wykonania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), a zatem do zastosowania się do wymogów dyrektywy 91/271.
- 124 Uzasadnienia, na które powołuje się w tym względzie Republika Grecka, mianowicie okoliczność, że opóźnienie w wykonaniu owego wyroku są efektem trudności wynikających z wewnętrznego porządku prawnego, nie mogą zostać uwzględnione. Jak zostało bowiem przypomniane w pkt 53 niniejszego wyroku, państwo członkowskie nie może powoływać się na trudności wynikające z wewnętrznego porządku prawnego w celu uzasadnienia niewypełnienia zobowiązań wynikających z prawa Unii; argumentacja taka nie może więc być skuteczna.
- 125 Należy zatem stwierdzić, że zarzucane Republice Greckiej uchybienie trwało przez znaczny okres czasu.
- 126 Wreszcie, jak stwierdziła Komisja, należy mieć na względzie dużą liczbę wyroków wymienionych w pkt 118 niniejszego wyroku, w których stwierdzone zostały uchybienia ciężącym na Republice Greckiej zobowiązaniom w dziedzinie oczyszczania ścieków komunalnych. Otóż powtarzalnego charakteru mającego znamiona naruszenia zachowania państwa członkowskiego nie można zaakceptować, tym bardziej że występuje ono w sektorze, w którym wpływy na zdrowie ludzkie i na środowisko są szczególnie duże. W tym względzie częste dopuszczanie się przez dane państwo członkowskie naruszeń w określonej dziedzinie może stanowić wskazówkę, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii w przyszłości wymaga podjęcia środków odstraszających, takich jak nałożenie ryczaftu (wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 99).
- 127 Jak jednak zostało wskazane w pkt 121 niniejszego wyroku, należy również uwzględnić okoliczności takie jak wskazane w pkt 92–101 niniejszego wyroku, w tym okoliczności dotyczące trudności związanych z wykopaliskami archeologicznymi i odkryciami pozostałości archeologicznych w regionie Thriasio Pedio oraz wpływ kryzysu gospodarczego, w jakim znalazła się Republika Grecka, na zdolności płatnicze tego państwa członkowskiego.
- 128 W świetle całości powyższych rozważań Trybunał uważa, że w okolicznościach niniejszej sprawy słuszne jest określenie ryczaftu, jaki Republika Grecka powinna zapłacić, na kwotę 5 000 000 EUR.
- 129 Należy zatem zobowiązać Republikę Grecką do zapłaty na rzecz Komisji ryczaftu w wysokości 5 000 000 EUR.

W przedmiocie kosztów

- 130 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Greckiej kosztami, a Republika Grecka przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Nie podjąwszy wszelkich środków koniecznych do zapewnienia wykonania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE.**

- 2) Na wypadek gdyby uchybienie stwierdzone w pkt 1 nadal istniało w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, od Republiki Greckiej zasądza się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 3 276 000 EUR za każde pół roku zwłoki we wprowadzeniu w życie środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), poczynsz od daty ogłoszenia niniejszego wyroku do momentu pełnego wykonania wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), przy czym rzeczywistą kwotę okresowej kary pieniężnej należy obliczać co sześć miesięcy i obniżać całkowitą kwotę odnoszącą się do każdego z tych okresów o procent odpowiadający odsetkowi równoważnej liczby mieszkańców, której dotyczy rzeczywiste zastosowanie się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385) w regionie Thriasio Pedio, w momencie upływu danego okresu, w stosunku do równoważnej liczby mieszkańców, w odniesieniu do której nie nastąpiło zastosowanie się do wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Grecja (C-119/02, niepublikowanego, EU:C:2004:385), w tym regionie w dniu ogłoszenia niniejszego wyroku.
- 3) Republice Greckiej nakazuje się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej ryczałtu w wysokości 5 mln EUR.
- 4) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy