Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

28. november 2013 *

»Traktatbrud — direktiv 91/271/EØF — rensning af byspildevand — dom, hvorved Domstolen fastslår et traktatbrud — manglende opfyldelse — artikel 260 TEUF — økonomiske sanktioner — pålæggelse af en tvangsbøde og et fast beløb«

I sag C-576/11,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260 TEUF, anlagt den 18. november 2011,

Europa-Kommissionen ved O. Beynet, B. Simon og E. Manhaeve, som befuldmægtigede, med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved P. Frantzen og C. Schiltz, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. Behzadi-Spencer, C. Murrell og S. Ford, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne A. Borg Barthet (refererende dommer) og E. Levits,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. april 2013,

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

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen af 23. november 2006 i sag C-452/05, Kommissionen mod Luxembourg.

— Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale Kommissionen en tvangsbøde på 11 340 EUR pr. dag, hvormed opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i denne sag, og indtil dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg er opfyldt.

— Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 1 248 EUR pr. dag, regnet fra afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, indtil afsigelsen af dommen i denne sag, eller indtil dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg er opfyldt, såfremt opfyldelsen heraf sker først.

— Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

2 Artikel 1 i Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand (EFT L 135, s. 40), opstiller følgende formål:

»Dette direktiv vedrører opsamling, rensning og udledning af byspildevand samt rensning og udledning af spildevand fra visse industrisektorer.

Formålet med direktivet er at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra ovennævnte spildevandsudledninger.«

3 Artikel 2, nr. 6), i direktiv 91/271 definerer »1 PE (personækvivalent)« som »den mængde organisk stof, der kan nedbrydes biologisk med et fem-døgns biokemisk iltforbrug (BOD5) på 60 g ilt pr. dag«.

4 Dette direktivs artikel 5 bestemmer:

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

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

[...]

4. Som alternativ behøver de krav til de enkelte anlæg, der er fastsat i stk. 2 og 3, ikke anvendes i følsomme områder, hvor det kan dokumenteres, at den procentvise nedbringelse af forurenende stoffer i den samlede mængde spildevand, der udledes til rensningsanlæg i det pågældende område, er mindst 75% for total phosphor og mindst 75% for total kvælstof.

5. Stk. 2, 3 og 4 gælder for udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand, der ligger i følsomme områders relevante afstrømningsområder, og som bidrager til forureningen af disse områder.

I tilfælde, hvor ovennævnte afstrømningsområder helt eller delvis ligger i en anden medlemsstat, anvendes artikel 9.

[...]

8. En medlemsstat behøver ikke at kortlægge følsomme områder i forbindelse med dette direktiv, hvis den foretager den rensning, der er fastsat i stk. 2, 3 og 4, i hele sit område.«

Dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg

5 I de indlæg, som Storhertugdømmet Luxembourg indgav til Domstolen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, anførte Storhertugdømmet Luxembourg, at der var blevet iværksat et nationalt handlingsprogram med henblik på at modernisere de kommunale rensningsanlæg for at overholde de nationale bestemmelser, der gennemfører direktiv 91/271. Storhertugdømmet Luxembourg skønnede således, at den procentvise nedbringelse af kvælstof i den samlede mængde spildevand ville være 75% senest i 2008, efter at moderniseringen af de pågældende rensningsanlæg var blevet afsluttet.

6 Kommissionen skønnede for sit vedkommende, at otte ud af elleve byområder med over 10 000 PE ikke var i overensstemmelse med direktiv 91/271.

7 I dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg fastslog Domstolen, at Storhertugdømmet Luxembourg havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/271, idet det ikke var i stand til at dokumentere, at den procentvise nedbringelse af forurenende stoffer i den samlede mængde spildevand, der udledes til de omhandlede rensningsanlæg, var på mindst 75% for total kvælstof.

Den administrative procedure

8 I forbindelse med kontrollen vedrørende opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Storhertugdømmet Luxembourg anmodede Kommissionen den 6. december 2006 Storhertugdømmet Luxembourg om at redegøre for de foranstaltninger, der var blevet truffet for at opfylde denne dom.

9 Ved en åbningsskrivelse af 27. marts 2007 informerede Kommissionen Storhertugdømmet Luxembourg om, at den endnu ikke havde modtaget nogen meddelelse om de foranstaltninger, som denne medlemsstat havde truffet for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg. Storhertugdømmet Luxembourg besvarede denne åbningsskrivelse den 7. august 2007.

10 Som følge af dette svar, som Kommissionen fandt utilfredsstillende, tilsendte Kommissionen den 23. oktober 2007 Storhertugdømmet Luxembourg en begrundet udtalelse. Storhertugdømmet Luxembourg besvarede denne ved skrivelser af 21. januar 2008 og 23. december 2009.

11 Den 28. juni 2010 blev der tilsendt Storhertugdømmet Luxembourg en supplerende åbningsskrivelse, som denne medlemsstat besvarede ved skrivelser af 17. september 2010, 12. maj 2011 og 28. juni 2011.

12 På baggrund af svarene fra Storhertugdømmet Luxembourg fandt Kommissionen, at det stadig ikke fuldstændig havde opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, idet seks rensningsanlæg, der betjener byområder med over 10 000 PE, ved udgangen af 2010 endnu ikke var i overensstemmelse med de krav, der fremgår af artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/271.

13 Da Kommissionen fandt, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke inden for fristen havde truffet foranstaltningerne til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, besluttede den at anlægge nærværende søgsmål.

Det senere forløb under dette søgsmål

14 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. april 2012 er der givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Storhertugdømmet Luxembourgs påstande.

15 Som det fremgik under retsmødet af 24. april 2013, har Kommissionen og Storhertugdømmet Luxembourg brugt forskellige beregningsmetoder til at måle de pågældende rensningsanlægs efterlevelsesgrad.

16 Ifølge Kommissionen evaluerer Storhertugdømmet Luxembourg de anlæg, der betjener Luxembourg by, på grundlag af et kriterium med 15 mg total kvælstof pr. liter, selv om det – i overensstemmelse med tabel 2 i bilag I til direktiv 91/271 med hensyn til et byområde med over 100 000 PE – er kriterierne med 10 mg total kvælstof pr. liter, der skal opfyldes. Hvis det er de kriterier, som Kommissionen anvender, der skal lægges til grund, er fire anlæg således ikke i overensstemmelse med kravene, mens Storhertugdømmet Luxembourg er af den opfattelse, at kun to ud af seks anlæg fortsat ikke er i overensstemmelse med kravene.

17 Under retsmødet anførte Storhertugdømmet Luxembourg nemlig, at kun to anlæg ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/271, nemlig anlæggene i Bonnevoie og Bleesbruck. Hvad angår det første anlæg bør arbejdet med dette være afsluttet senest i løbet af 2014. For så vidt angår det andet anlæg var denne medlemsstats befuldmægtigede ikke i stand til at give en præcis dato for afslutningen af arbejdet, men anførte, at det under alle omstændigheder ville vare længere end arbejdet med anlægget i Bonnevoie.

Om traktatbruddet

Parternes argumenter

18 For så vidt angår det påståede traktatbrud har Kommissionen anført, at når Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til EUF-traktaten, skal denne stat i medfør af artikel 260, stk. 1, TEUF gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Hvad angår den frist, inden for hvilken medlemsstaten skal have opfyldt en dom, har Kommissionen præciseret, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af EU-retten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (dom af 9.12.2008, sag C-121/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9159, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

19 Storhertugdømmet Luxembourg har anført, at der er sket en forbedring af situationen i seks af de omhandlede rensningsanlæg, og er fremkommet med præciseringer vedrørende de seks rensningsanlæg og forklaringer vedrørende de foreholdte tilsidesættelser.

20 Hvad angår rensningsanlægget i Übersyren har Storhertugdømmet Luxembourg forklaret, at dette anlæg modtager spildevand fra Luxembourg lufthavn. Det usædvanligt voldsomme snefald i december 2010 medførte en overskridelse ud over det sædvanlige af værdierne for denne måned på grund af omfanget af de produkter, der blev anvendt, dels til at rydde start- og landingsbanerne, rullebanerne og forpladserne, dels til at afise flyene før start. Den manglende overholdelse af parametret »biokemisk iltforbrug« skyldes anvendelsen af store mængder glycol til afisningen af flyvinger i denne periode.

Overskridelsen af grænseværdien for dette parameter har ingen betydning for nedbrydningen af kvælstoffet med det resultat, at der – i modsætning til hvad Kommissionen synes at antyde – ikke er nogen uoverensstemmelse i de konklusioner, som de nationale myndigheder har kunnet udlede af analyseresultaterne.

21 Ifølge Storhertugdømmet Luxembourg var det kun de dårlige tal i december 2010, der førte til, at rensningsanlægget i Übersyren ikke opfyldte kravene i 2010, idet tallene for dette rensningsanlæg i hvert fald fra 2003 har overholdt de værdier, der er foreskrevet ved direktiv 91/271. De værdier, der er konstateret indtil nu for 2011, bekræfter nemlig, at der var tale om en usædvanlig begivenhed.

22 Hvad angår rensningsanlægget i Beggen har Storhertugdømmet Luxembourg anført, at dette anlæg blev taget i brug i løbet af første halvår 2011, og at det er langt det største rensningsanlæg i Storhertugdømmet Luxembourg. Med en rensningskapacitet på 300 000 PE har det en rensningskapacitet, der er tre gange større end det andet største af landets anlæg, og det sikrer også rensningen af halvdelen af den mængde, der kommer fra Luxembourgs byområde. Tallene bliver fortsat bedre og gør det muligt at fastholde den konklusion, at installationen er tæt på at nå det krævede ydeniveau.

23 De resultater, der er opnået for anlægget i Hesperange, viser ligeledes, at ydeevnen er i overensstemmelse med det niveau, der er foreskrevet ved direktiv 91/271.

24 På grund af de usædvanlige vejrforhold i vinteren 2010 blev byggeriet af rensningsanlægget i Mersch lidt forsinket, således at påbegyndelsen af den første fase, som kunne sikre rensningen af en mængde, der var tilstrækkelig til at dække de aktuelle behov, blev fastsat til første kvartal 2012 i stedet for tredje kvartal 2011.

25 Efter genforhandlinger med den virksomhed, der havde fået tildelt arbejdet, blev der i begyndelsen af oktober 2011 givet ordre til iværksættelse af arbejdet med udgravningen til den beholder, der skal sikre viderebefordringen af spildevand, som for tiden renses i anlægget i Bonnevoie, til rensningsanlægget i Beggen. Byggeriet er påbegyndt og fristen for udførelsen af arbejdet er fastsat til 900 dage.

26 Endelig har Storhertugdømmet Luxembourg anført, at projektet til udvidelse og modernisering af rensningsanlægget i Bleesbruck er under udarbejdelse og under alle omstændigheder vil tage hensyn til resultatet af den igangværende evalueringsundersøgelse af indvirkningerne på miljøet.

27 Storhertugdømmet Luxembourg har som konklusion specificeret, at selv om det er rigtigt, at en sanktion skal være forholdsmæssig og afskrækkende, er arbejdet med henblik på, at denne medlemsstat kan opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, i gang og kan ikke fremskyndes. Opfyldelsen af den nævnte dom kræver nemlig ikke blot, at deputeretkammeret vedtager en retsakt, men at der skal foretages bygge- eller ombygningsarbejder.

Domstolens bemærkninger

28 I henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF kan Kommissionen, hvis den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen fra Domstolen, indbringe sagen for Domstolen efter at have givet staten lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger og angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den pågældende stat skal betale, og som den efter omstændighederne finder passende.

29 I denne forbindelse er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (dom af 11.12.2012, sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien, Sml., EU:C:2012:781, præmis 67, og af 25.6.2013, sag C-241/11, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, Sml., EU:C:2013:423, præmis 23).

30 Som Storhertugdømmet Luxembourg har erkendt under retsmødet, overholdt denne medlemsstat i det foreliggende tilfælde, i det mindste for så vidt angår to rensningsanlæg, ikke de krav, der blev fastsat i dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg. Det er således ubestridt, at ved udgangen af perioden på to måneder efter denne medlemsstats modtagelse af den supplerende åbningsskrivelse, nævnt i denne doms præmis 11, dvs. den 28. august 2010, havde den nævnte medlemsstat under alle omstændigheder ikke vedtaget alle de foranstaltninger, der var nødvendige for fuldstændig at opfylde de forpligtelser, der følger af den nævnte dom.

31 Det må herefter konstateres, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg.

Om de økonomiske sanktioner

Parternes argumenter

32 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale dels et fast beløb på 1 248 EUR ganget med antallet af dage mellem datoen for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg og datoen for Domstolens dom i den foreliggende sag eller det tidspunkt, hvor den dom er opfyldt fuldstændigt, dels en tvangsbøde på 11 340 EUR pr. dag regnet fra datoen for sidstnævnte dom, og indtil denne medlemsstat opfylder den førstnævnte dom fuldstændigt.

33 Idet Kommissionen har henvist til de retningslinjer, der er indeholdt i dens meddelelse af 13. december 2005 med overskriften »Gennemførelse af EF-traktatens artikel 228« (SEK(2005) 1658), som ajourført ved meddelelsen af 20. juli 2010 med overskriften »Anvendelsen af artikel 260 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde – ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, Kommissionen foreslår Domstolen i traktatbrudssøgsmål« (SEK(2010) 923/3), er den af den opfattelse, at økonomiske sanktioner skal være fastsat på grundlag af traktatbruddets grovhed, varighed og nødvendigheden af at sikre en afskrækkende virkning af sanktionen for at undgå gentagelser.

34 Hvad indledningsvis angår traktatbruddets grovhed har Kommissionen foreslået at anvende sanktioner, der beregnes på grundlag af en koefficient for grovhed på 6 på en skala fra 1-20, i betragtning af betydningen af de EU-regler, der er overtrådt, nemlig reglerne i et direktiv, som tilsigter at beskytte folkesundheden og miljøet, virkningerne af den manglende opfyldelse af den omhandlede dom for interesser af generel og individuel art og omfanget af risikoen for forurening, der følger deraf.

35 Hvad herefter angår kriteriet om traktatbruddets varighed har Kommissionen gjort gældende, at det faste beløb skal beregnes under hensyntagen til perioden mellem afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, der kræves opfyldt, og den dag, hvor det blev besluttet at indbringe nærværende sag for Domstolen, dvs. ca. 59 måneder, hvilket i henhold til Kommissionens meddelelse af 13. december 2005 svarer til en koefficient for varighed på 3.

36 Hvad endelig angår nødvendigheden af en afskrækkende sanktion for at undgå gentagelser har Kommissionen i henhold til meddelelsen af 20. juli 2010 fastsat »n«-faktoren til 1 på grundlag af Storhertugdømmet Luxembourgs betalingsevne.

37 Storhertugdømmet Luxembourg har både i dets skriftlige og mundtlige bemærkninger gjort gældende, at der ved vurderingen af traktatbruddets grovhed og varighed skal tages hensyn til dets anstrengelser og forbedringer samt nødvendige arbejder for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg. Eftersom opfyldelsen ikke blot kan ske, ved at der vedtages en retsakt, men denne nødvendiggør en helhed af planlægninger, underskrivninger – som har været årsag til forsinkelser – og arbejder, følger det nemlig deraf, at varigheden af opfyldelsen nødvendigvis er længere, end hvis der blot skulle have været vedtaget en retsakt.

38 Storhertugdømmet Luxembourg har tilføjet, at grovhedsgraden skal vurderes i overensstemmelse hermed. En længere periode for opfyldelse i dette særlige tilfælde begrunder ifølge denne medlemsstat ikke nødvendigvis en strengere bedømmelse af traktatbruddet og således, at der pålægges et højere fast beløb.

39 Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at Kommissionen i forbindelse med omfattende infrastrukturprojekter, som de i den foreliggende sag omhandlede, bør fastsætte en rimelig opfyldelsesfrist under hensyntagen til en helhed af parametre, såsom planlægning af projektet, den tekniske gennemførelse heraf eller karakteren af de retsforskrifter, som skal overholdes. Kommissionen bør også i givet fald tage hensyn til begivenheder, som ikke kan tilskrives den pågældende medlemsstat, såsom tilfælde af naturkatastrofer. Administrative og retslige procedurer, der er fastsat i EU-retten og i national ret, indgår blandt de elementer, som gør det muligt at vurdere, om en frist er rimelig eller ej. Endelig har Det Forenede Kongerige anført, at det påhviler Kommissionen at bevise, at den tid, det tager at opfylde en dom, der fastslår et traktatbrud, er urimelig.

40 Ifølge Det Forenede Kongerige bør Kommissionen være parat til at tildele den pågældende medlemsstat en rimelig frist til gennemførelse ikke blot af de nødvendige minimumsarbejder, men også af et mere ambitiøst og miljøvenligt projekt, som en medlemsstat kan ønske at foretage med henblik på at efterkomme en dom afsagt i henhold til artikel 258 TEUF.

Domstolens bemærkninger

41 Eftersom det er blevet fastslået, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, som Kommissionen kræver opfyldt, kan Domstolen i medfør af artikel 260, stk. 2, andet afsnit, TEUF pålægge denne medlemsstat betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde.

42 I denne forbindelse er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 67, og dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, præmis 23). Når traktatbrudsproceduren imidlertid som i det foreliggende tilfælde er blevet indledt på grundlag af artikel 228, stk. 2, EF, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som er fremsendt før Lissabontraktatens ikrafttræden, dvs. den 1. december 2009 (jf. i denne retning dom af 17.11.2011, sag C-496/09, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11483, præmis 27).

Om tvangsbøden

– Om princippet om pålæggelse af en tvangsbøde

43 Ifølge fast retspraksis er pålæggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, såfremt der fortsat foreligger et traktatbrud, på grund af at en foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt, indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 19.12.2012, sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

44 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg endnu ikke var blevet fuldt ud vedtaget på tidspunktet for denne undersøgelse og på datoen for retsmødet.

45 Under disse omstændigheder finder Domstolen, at domfældelsen af Storhertugdømmet Luxembourg til at betale en tvangsbøde udgør et passende økonomisk middel med henblik på at sikre en fuldstændig opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg.

– Om tvangsbødens størrelse

46 Det bemærkes, at når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er tilpasset efter omstændighederne og på den anden side er afpasset efter det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

47 De kriterier, der skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er således i princippet traktatbruddets varighed, dets grad af grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis).

48 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Kommissionen med henblik på beregningen af størrelsen af tvangsbøden pr. dag har foreslået, at der tages hensyn til den gradvise nedbringelse af antallet af PE, som ikke opfylder kravene, dvs. PE, der ikke er opsamlet eller ikke renset eller renset på en utilfredsstillende måde. Dette vil gøre det muligt at tage hensyn til de fremskridt, som foretages af Storhertugdømmet Luxembourg med henblik på at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, og til proportionalitetsprincippet.

49 I stævningen har Kommissionen foreslået, at systemet for beregning af tvangsbøden tilpasses formålet om ikke at straffe Storhertugdømmet Luxembourg ved at pålægge det at betale for et af Domstolen fastslået traktatbrud, som er ophørt i den periode, der er nødvendig for at bevise den pågældende opfyldelse, dvs. når det ved afslutningen af denne periode viser sig, at den anvendte rensning var i overensstemmelse med direktiv 91/271 i den nævnte periode.

50 I denne henseende har Kommissionen foreslået, at det totale antal PE, der berøres af en tertiær rensning, for en periode på seks måneder ikke skal indgå i beregningen af tvangsbødens størrelse. Efter denne periode på seks måneder vil rensningsanlægget for det første, hvis resultaterne er i overensstemmelse med direktiv 91/271 med hensyn til hyppigheden af prøveudtagningerne og de korrekte værdier, således blive anset for at anvende en rensning i overensstemmelse med kravene, og de tilsvarende PE vil i sidste ende blive fratrukket ved beregningen af tvangsbøden. Hvis resultaterne efter seks måneder viser, at rensningsanlægget ikke fungerer i overensstemmelse med kravene, vil de

tilsvarende PE for det andet på ny indgå i beregningen af tvangsbøden. For det tredje vil der, såfremt der foreligger dårlige resultater, men disse kan være i overensstemmelse med kravene i en periode på tolv måneder, som anført i direktiv 91/271, kunne fastsættes en ny suspensionsperiode på seks måneder. Såfremt det bekræftes, at der ikke foreligger overensstemmelse, vil de tilsvarende PE så på ny indgå i beregningen af tvangsbøden og vil så skyldes for hele suspensionsperioden på tolv måneder.

51 Selv om det, således som Storhertugdømmet Luxembourg har anført, er rigtigt, at udledninger med ikke overensstemmende PE i Luxembourg er faldet i løbet af 2011, hvilket nedsætter graden af ikke-overensstemmelse (i PE'er) fra 64% til 21%, skal der ikke desto mindre tages hensyn til de skærpende omstændigheder, som Kommissionen har konstateret.

52 Som Kommissionen har konstateret, er der for det første forløbet mere end fem år, siden der blev afsagt dom i sagen Kommissionen mod Luxembourg. Storhertugdømmet Luxembourg har i den periode haft mere end nok tid til fuldstændig at opfylde denne dom, idet direktiv 91/271 oprindeligt fastsatte fem år til at opfylde de forpligtelser, der følger deraf.

53 For det andet har de luxembourgske myndigheder ved at udpege hele det nationale område som »følsomt område« vurderet, at overfladevandområderne allerede var eller hurtigt ville kunne blive påvirket ved en eutrofiering. Denne udpegning, der bekræftes ved en skrivelse af 1999 fra de samme myndigheder til Kommissionen, fører til, at det kan lægges til grund, at Storhertugdømmet Luxembourg – i det mindste fra 1999 – ikke kunne se bort fra, at det var nødvendigt at sætte de arbejder i gang, der gjorde det muligt at bringe dets rensningsanlæg i overensstemmelse med EU-retten.

54 I det foreliggende tilfælde skal tvangsbøden ikke suspenderes eller nedsættes, før Storhertugdømmet Luxembourg har vedtaget alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg og følgelig for at efterkomme de forpligtelser, der er fastsat i direktiv 91/271.

55 Det skal dog fastslås, at pålæggelsen af et beløb som foreslået af Kommissionen ikke på behørig måde tager hensyn til den omstændighed, at Storhertugdømmet Luxembourg allerede har efterkommet en betydelig del af sine forpligtelser, således at en sådan pålæggelse ikke ville være forholdsmæssig.

56 I betragtning af alle omstændighederne i den foreliggende sag finder Domstolen, at pålæggelsen af en tvangsbøde på 2 800 EUR pr. dag fra datoen for afsigelsen af denne dom indtil den dato, hvor Storhertugdømmet Luxembourg opfylder dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, er passende til at opnå opfyldelse af sidstnævnte.

Om det faste beløb

57 Indledningsvis bemærkes, at en domfældelse til betaling af et fast beløb i det væsentlige hviler på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode efter den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået (dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

58 En eventuel domfældelse og fastsættelse af størrelsen af det eventuelle faste beløb bør desuden i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt (dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, præmis 41).

59 I denne forbindelse tildeler denne bestemmelse Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion og i givet fald dens størrelse. Domfældelsen af en medlemsstat til at betale et fast beløb må navnlig ikke have en automatisk karakter (dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, præmis 42).

60 Kommissionens påstand binder i denne henseende ikke Domstolen og er blot vejledende (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, præmis 43).

61 Hvad angår bemærkningerne fra Storhertugdømmet Luxembourg og Det Forenede Kongerige, hvorefter Kommissionen i forbindelse med omfattende infrastrukturprojekter, som de i den foreliggende sag omhandlede, bør fastsætte en rimelig opfyldelsesfrist i forhold til omfanget af og vanskeligheden ved at gennemføre disse projekter, således at overtrædelsens varighed først bedømmes fra udløbet af denne frist, skal det fastslås, at der skal tages hensyn til arten, kompleksiteten, omkostningerne og varigheden af gennemførelsen af de nævnte projekter fra den domfældte medlemsstats side både i forbindelse med vurderingen af nødvendigheden af at pålægge denne at betale et fast beløb og ved fastsættelsen af størrelsen heraf.

62 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Storhertugdømmet Luxembourg for nærværende gør sig anstrengelser og foretager store investeringer for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg. Kommissionen har endvidere bemærket, at antallet af byområder, der ikke opfylder kravene i artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/271, som følge af denne dom er blevet nedbragt til seks byområder ud af de tolv eksisterende.

63 Selv om disse ubestridelige investeringsanstrengelser skal fremhæves, skal det også bemærkes, at Storhertugdømmet Luxembourg ved at klassificere hele sit område som »følsomt område« i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i nævnte direktiv og bilag II hertil har anerkendt nødvendigheden af en øget miljømæssig beskyttelse af dets område. En manglende rensning af byspildevand udgør imidlertid et særligt stort indgreb i miljøet.

64 Det skal endvidere bemærkes, at det i dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg fastslåede traktatbrud har vedvaret i næsten syv år, hvilket er urimeligt længe, selv om det må anerkendes, at de opgaver, der skulle udføres, strakte sig over en væsentlig periode på flere år, og at opfyldelsen af denne dom skal anses for fremskreden.

65 Domstolen finder derfor, at det i betragtning af traktatbruddets overdrevne varighed er passende i den foreliggende sag at pålægge Storhertugdømmet Luxembourg at betale et fast beløb.

66 Henset til de foregående oplysninger finder Domstolen det passende ud fra en vurdering af sagens omstændigheder at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som Storhertugdømmet Luxembourg skal betale, til 2 000 000 EUR.

67 Storhertugdømmet Luxembourg bør således pålægges at betale Kommissionen et fast beløb på 2 000 000 EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

Sagens omkostninger

68 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Storhertugdømmet Luxembourg har tabt sagen, bør det pålægges Storhertugdømmet Luxembourg at betale sagens omkostninger. I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bør det pålægges Det Forenede Kongerige at bære sine egne omkostninger.

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

1) **Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen af 23. november 2006 i sag C-452/05, Kommissionen mod Luxembourg.**

2) **Storhertugdømmet Luxembourg betaler Europa-Kommissionen et fast beløb på 2 000 000 EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.**

3) **I tilfælde af at det i punkt 1 fastslåede traktatbrud fortsat består på datoen for afsigelsen af denne dom, skal Storhertugdømmet Luxembourg på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter« til Europa-Kommissionen betale en tvangsbøde på 2 800 EUR pr. dags forsinkelse med gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, fra datoen for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag og indtil den fuldstændige opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg.**

4) **Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.**

5) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter