ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

28 november 2013*

„Niet-nakoming — Richtlijn 91/271/EEG — Behandeling van stedelijk afvalwater — Arrest van Hof waarbij niet-nakoming is vastgesteld — Niet-uitvoering — Artikel 260 VWEU — Financiële sancties — Oplegging van dwangsom of forfaitaire som”

In zaak C-576/11,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 260 VWEU, ingesteld op 18 november 2011,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet, B. Simon en E. Manhaeve als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door P. Frantzen en C. Schiltz als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer, C. Murrell en S. Ford als gemachtigden,

interveniënt,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet (rapporteur), en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 april 2013,

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

* Procestaal: Frans.

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van het arrest van 23 november 2006, Commissie/Luxemburg (C-452/05), de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Groothertogdom Luxemburg te veroordelen om aan de Commissie een dwangsom te betalen van 11 340 EUR per dag vertraging bij de uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg, te rekenen vanaf de dag van de uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak tot de dag waarop het arrest Commissie/Luxemburg zal zijn uitgevoerd;

— het Groothertogdom Luxemburg te veroordelen om aan de Commissie de forfaitaire som te betalen van 1 248 EUR per dag vanaf de datum van de uitspraak van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg tot de datum van de uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak of tot de datum waarop het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg zal zijn uitgevoerd, indien deze datum eerder valt, en

— het Groothertogdom Luxemburg te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 1 van richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, blz. 40) maakt melding van de volgende doelstellingen:

„Deze richtlijn betreft het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken.

Deze richtlijn heeft ten doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van bovengenoemde soorten afvalwater."

3 Artikel 2, lid 6, van richtlijn 91/271 definieert „1 i.e. (inwonerequivalent)" als „de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV5) van 60 g zuurstof per dag".

4 Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt:

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

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

[...]

4. Bij wijze van alternatief behoeven de eisen voor afzonderlijke installaties genoemd in de leden 2 en 3 niet te worden toegepast in kwetsbare gebieden, indien kan worden aangetoond dat het minimumpercentage van de vermindering van de totale vracht voor alle stedelijke waterzuiveringsinstallaties in dat gebied ten minste 75 % voor totaal fosfor en ten minste 75 % voor totaal stikstof bedraagt.

5. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties die in de relevante afwateringsgebieden van kwetsbare gebieden gelegen zijn en een bijdrage leveren tot de verontreiniging van die gebieden zijn onderworpen aan de bepalingen van de leden 2, 3 en 4.

In gevallen waarin bovengenoemde afwateringsgebieden geheel of gedeeltelijk in een andere lidstaat gelegen zijn is artikel 9 van toepassing.

[...]

8. Een lidstaat behoeft geen kwetsbare gebieden in de zin van deze richtlijn aan te wijzen, indien hij op zijn gehele grondgebied de in de leden 2, 3 en 4 omschreven behandeling toepast."

Arrest Commissie/Luxemburg

5 In zijn opmerkingen voor het Hof in het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg had het Groothertogdom Luxemburg aangevoerd dat uitvoering werd gegeven aan een nationaal actieprogramma voor de modernisering van de gemeentelijke zuiveringsinstallaties teneinde de naleving te verzekeren van de nationale voorschriften ter omzetting van richtlijn 91/271. Deze lidstaat was aldus van mening dat het verminderingspercentage voor de totale stikstoflast uiterlijk in 2008, na de modernisering van de betrokken zuiveringsinstallaties, 75 % moest bedragen.

6 De Commissie had echter vastgesteld dat acht van de elf agglomeraties die een inwonerequivalent van meer dan 10 000 hadden, niet in overeenstemming waren met richtlijn 91/271.

7 In het arrest Commissie/Luxemburg heeft het Hof geoordeeld dat het Groothertogdom Luxemburg niet had kunnen aantonen dat het minimumpercentage waarmee de totale vracht voor de betrokken zuiveringsinstallaties was verminderd, ten minste 75 % bedroeg voor de totale hoeveelheid stikstof, en dus de krachtens artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/271 op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

Precontentieuze procedure

8 In het kader van het toezicht op de uitvoering van het arrest Commissie/Luxemburg heeft de Commissie het Groothertogdom Luxemburg op 6 december 2006 verzocht om te beschrijven welke maatregelen waren genomen ter uitvoering van dat arrest.

9 Bij aanmaningsbrief van 27 maart 2007 heeft de Commissie het Groothertogdom Luxemburg ervan in kennis gesteld dat haar nog niet was meegedeeld welke maatregelen het had genomen om gevolg te geven aan het arrest Commissie/Luxemburg. Het Groothertogdom Luxemburg heeft deze aanmaningsbrief op 7 augustus 2007 beantwoord.

10 Na dit antwoord, dat ontoereikend werd geacht, heeft de Commissie het Groothertogdom Luxemburg op 23 oktober 2007 een met redenen omkleed advies toegestuurd. Het Groothertogdom Luxemburg heeft hierop gereageerd bij brieven van 21 januari 2008 en 23 december 2009.

11 Op 28 juni 2010 kreeg die lidstaat een aanvullende aanmaningsbrief toegestuurd, waarop hij heeft gereageerd bij brieven van 17 september 2010 en 12 mei en 28 juni 2011.

12 Tegen de achtergrond van de antwoorden van het Groothertogdom Luxemburg was de Commissie van mening dat het Groothertogdom Luxemburg het arrest Commissie/Luxemburg nog steeds niet volledig had uitgevoerd, aangezien zes zuiveringsinstallaties voor agglomeraties met meer dan 10 000 inwonerequivalenten eind 2010 nog steeds niet voldeden aan de verplichtingen van artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/271/EEG.

13 Van oordeel dat het Groothertogdom Luxemburg niet tijdig de nodige maatregelen had genomen ter uitvoering van het arrest Commissie/Luxemburg, heeft de Commissie besloten om het onderhavige beroep in te stellen.

Ontwikkelingen in de loop van de onderhavige procedure

14 Bij beschikking van de president van het Hof van 16 april 2012 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van het Groothertogdom Luxemburg.

15 Uit de terechtzitting van 24 april 2013 blijkt dat de Commissie en het Groothertogdom Luxemburg andere berekeningsmethoden hanteerden om na te gaan in hoeverre de betrokken zuiveringsinstallaties in orde waren.

16 Volgens de Commissie beoordeelt het Groothertogdom Luxemburg de installaties voor de stad Luxemburg op basis van een criterium van 15 mg totaal stikstof per liter, terwijl volgens tabel 2 van bijlage I bij richtlijn 91/271 voor een agglomeratie van meer dan 100 000 inwonerequivalenten moet worden voldaan aan het criterium van 10 mg totaal stikstof per liter. Zouden de door de Commissie gehanteerde criteria worden toegepast, zouden vier installaties niet in orde zijn, terwijl het Groothertogdom Luxemburg van mening is dat twee van de zes installaties thans nog niet in orde zijn.

17 Ter terechtzitting heeft het Groothertogdom Luxemburg namelijk verklaard dat slechts twee installaties, zijnde die van Bonnevoie en Bleesbruck, niet in overeenstemming zijn met richtlijn 91/271. Wat de eerste installatie betreft, moeten de werken uiterlijk in de loop van 2014 worden voltooid. Wat de tweede installatie betreft, kon de gemachtigde van die lidstaat geen specifieke datum geven voor het einde van de werken, maar heeft hij aangegeven dat deze werken hoe dan ook langer zullen duren dan die voor de installatie van Bonnevoie.

Niet-nakoming

Argumenten van partijen

18 Met betrekking tot de gestelde niet-nakoming herinnert de Commissie eraan dat een lidstaat, wanneer het Hof vaststelt dat hij een van de krachtens het VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, overeenkomstig artikel 260, lid 1, VWEU de maatregelen moet nemen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest van het Hof. Met betrekking tot de termijn waarbinnen een dergelijk arrest moet worden uitgevoerd, preciseert de Commissie dat uit vaste rechtspraak volgt dat wegens het belang van een onmiddellijke en uniforme toepassing van het Unierecht onverwijld met die uitvoering moet worden begonnen en dat zij zo snel mogelijk moet worden voltooid (arrest van 9 december 2008, Commissie/Frankrijk, C-121/07, Jurispr. blz. I-9159, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 Het Groothertogdom Luxemburg wijst op een ontwikkeling van de situatie bij zes van de betrokken zuiveringsinstallaties. Het heeft nadere gegevens verstrekt over de zes zuiveringsinstallaties en toelichting gegeven bij de verweten inbreuken.

20 Wat de zuiveringsinstallatie van Übersyren betreft, geeft het Groothertogdom Luxemburg aan dat deze installatie het afvalwater ontvangt van de luchthaven van Luxemburg. Bijzonder overvloedige sneeuwval in december 2010 zorgde ervoor dat de waarden voor die maand sterk werden overschreden ten gevolge van de gebruikte hoeveelheid producten om de start- en landingsbanen, de taxibanen en de parkeerplatformen vrij te maken en om de vliegtuigen ijsvrij te maken voor het opstijgen. Dat niet was voldaan aan de parameter „biochemisch zuurstofverbruik", hield verband met het feit dat in die periode grote hoeveelheden glycol werden gebruikt om vliegtuigvleugels ijsvrij te maken. De overschrijding van de grenswaarde voor deze parameter heeft geen gevolgen voor de verwijdering van stikstofhoudende stoffen, zodat de conclusies die de nationale autoriteiten aan de resultaten van de analyse hebben kunnen verbinden, anders dan de Commissie lijkt te suggereren, niet inconsistent zijn.

21 Het Groothertogdom Luxemburg stelt dat de zwakke prestaties van december 2010 alleen ertoe hebben geleid dat de zuiveringsinstallatie van Übersyren in 2010 niet in orde was, terwijl de prestaties van deze zuiveringsinstallatie sinds ten minste 2003 in overeenstemming waren met de door richtlijn 91/271 voorgeschreven waarden. De tot op heden voor 2011 geconstateerde waarden bevestigen inderdaad dat het om een uitzonderlijke toestand ging.

22 Wat de zuiveringsinstallatie van Beggen betreft, wijst het Groothertogdom Luxemburg erop dat deze installatie in de eerste helft van 2011 in gebruik is genomen en veruit de grootste zuiveringsinstallatie van het land is. Haar behandelingscapaciteit van 300 000 inwonerequivalenten is drie keer hoger dan die van de op één na grootste installatie van het land en verzekert de behandeling van de helft van de door de agglomeratie Luxemburg geproduceerde vracht. De prestaties worden steeds beter en wettigen de conclusie dat de installatie op het punt staat het vereiste prestatieniveau te bereiken.

23 Ook voor de installatie van Hesperange blijkt uit de verkregen resultaten dat de prestaties ervan in overeenstemming zijn met het door richtlijn 91/271 voorgeschreven niveau.

24 Ten gevolge van de uitzonderlijke weersomstandigheden in de winter van 2010 heeft de bouw van de zuiveringsinstallatie van Mersch een lichte vertraging opgelopen, zodat de eerste fase, waarin de behandelingscapaciteit groot genoeg is om in de huidige behoeften te voorzien, in het eerste kwartaal van 2012 zou aanvangen in plaats van in het derde kwartaal van 2011.

25 Na heronderhandelingen met de voor de werken gekozen inschrijver, werd de opdracht voor de boringen voor de hoofdleiding die het thans door de zuiveringsinstallatie van Bonnevoie behandelde afvalwater naar de zuiveringsinstallatie van Beggen moet leiden, begin oktober 2011 geplaatst. De werken zijn begonnen en voor de uitvoering ervan is voorzien in een termijn van 900 dagen.

26 Tot slot stelt het Groothertogdom Luxemburg dat het uitbreidings- en moderniseringsproject voor de zuiveringsinstallatie van Bleesbruck wordt opgesteld en daarbij hoe dan ook rekening zal worden gehouden met het resultaat van de milieueffectenbeoordeling die thans wordt verricht.

27 Bij wijze van conclusie geeft het Groothertogdom Luxemburg aan dat een sanctie weliswaar evenredig en afschrikkend moet zijn, maar dat de werken waarmee deze lidstaat uitvoering geeft aan het arrest Commissie/Luxemburg aan de gang zijn en niet sneller kunnen worden voltooid. Hiertoe is namelijk niet enkel de vaststelling van een handeling door de Chambre des Députés (Luxemburgs parlement) vereist, maar ook bouw- of zelfs renovatie- en aanpassingswerken om gevolg te geven aan dat arrest.

Beoordeling door het Hof

28 Overeenkomstig artikel 260, lid 2, VWEU kan de Commissie, indien zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof en nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, de zaak voor het Hof brengen en daarbij het bedrag vermelden van de door die staat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

29 In dat verband is de referentiedatum voor de beoordeling of sprake is van een niet-nakoming in de zin van artikel 260, lid 1 VWEU het einde van de termijn die is gesteld in de krachtens die bepaling toegestuurde aanmaningsbrief (arresten van 11 december 2012, Commissie/Spanje, C-610/10, punt 67, en 25 juni 2013, Commissie/Tsjechië, C-241/11, punt 23).

30 In casu heeft het Groothertogdom Luxemburg, zoals het ter terechtzitting althans voor twee zuiveringsinstallaties heeft erkend, niet voldaan aan de eisen van het arrest Commissie/Luxemburg. Vaststaat dan ook dat deze lidstaat na afloop van de periode van twee maanden vanaf de dag waarop hij de hierboven in punt 11 vermelde aanvullende aanmaningsbrief had ontvangen, zijnde op 28 augustus 2010, hoe dan ook niet de nodige maatregelen had genomen om ten volle uitvoering te geven aan het genoemde arrest.

31 Mitsdien is het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg, de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

Financiële sancties

Argumenten van partijen

32 De Commissie verzoekt het Hof om het Groothertogdom Luxemburg te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som van 1 248 EUR, vermenigvuldigd met het aantal dagen tussen de uitspraak van het arrest Commissie/Luxemburg en de datum waarop het Hof zijn arrest in de onderhavige zaak wijst of het tijdstip waarop ten volle uitvoering is gegeven aan eerstbedoeld arrest, en een dwangsom van 11 340 EUR per dag vanaf de datum van het onderhavige arrest tot en met de datum waarop die lidstaat eerstbedoeld arrest volledig heeft uitgevoerd.

33 Onder verwijzing naar de richtsnoeren in haar mededeling van 13 december 2005, met als opschrift „Uitvoering van artikel 228 van het EG-Verdrag" [SEC(2005) 1658], zoals bijgewerkt bij de mededeling van 20 juli 2010, met als opschrift „Uitvoering van artikel 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – Aanpassing van de gegevens die gebruikt worden voor de berekening van forfaitaire en dwangsommen die de Commissie bij inbreukprocedures aan het Hof van Justitie zal voorstellen" [SEC(2010) 923/3], stelt de Commissie zich op het standpunt dat de vaststelling van financiële sancties moet worden gebaseerd op de ernst van de inbreuk, de duur van de inbreuk en de noodzaak om de afschrikkende werking van de sanctie te verzekeren teneinde verdere inbreuken te voorkomen.

34 Wat om te beginnen de ernst van de inbreuk betreft, stelt de Commissie voor om de op te leggen sancties te berekenen op basis van een coëfficiënt van 6 op 20 voor de ernst van de inbreuk, gelet op zowel het belang van de geschonden Unievoorschriften – zijnde die van een richtlijn die strekt tot bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu – als de gevolgen van de niet-uitvoering van het betrokken arrest voor het algemeen belang en de particuliere belangen, en de omvang van het eruit voortvloeiende verontreinigingsrisico.

35 Wat vervolgens het criterium inzake de duur van de inbreuk betreft, betoogt de Commissie dat bij de berekening van het bedrag van de forfaitaire som rekening moet worden gehouden met de periode tussen de uitspraak van het arrest Commissie/Luxemburg – waarvan om uitvoering wordt verzocht – en de datum waarop zij heeft beslist om de onderhavige zaak bij het Hof aanhangig te maken, zijnde ongeveer 59 maanden, wat overeenkomstig haar mededeling van 13 december 2005 overeenstemt met een coëfficiënt 3 voor de duur van de inbreuk.

36 Aangaande tot slot de noodzaak van een dermate afschrikkende sanctie dat verdere inbreuken worden voorkomen, heeft de Commissie de factor „n" op 1 vastgesteld overeenkomstig de mededeling van 20 juli 2010 en op basis van de financiële draagkracht van het Groothertogdom Luxemburg.

37 Zowel in zijn schriftelijke als in zijn mondelinge opmerkingen heeft het Groothertogdom Luxemburg aangevoerd dat de inspanningen, de verbeteringen en de werken die nodig zijn om gevolg te geven aan het arrest Commissie/Luxemburg in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de ernst of zelfs de duur van de niet-nakoming. Aangezien de uitvoering van dat arrest niet enkel de vaststelling van een wetgevingshandeling vergt, maar ook een geheel aan planningen, aanbestedingen – die aan de basis liggen van bepaalde vertragingen – en werken, zal de uitvoering van genoemd arrest noodzakelijkerwijs langer duren dan de loutere vaststelling van een wetgevingshandeling.

38 Het Groothertogdom Luxemburg voegt hieraan toe dat de ernst dienovereenkomstig moet worden beoordeeld. Dat de uitvoering van genoemd arrest in het concrete geval langer duurt, levert volgens deze lidstaat niet noodzakelijkerwijs grond op voor een strengere beoordeling van de ernst van de inbreuk en dus voor de oplegging van een hogere forfaitaire som.

39 Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat de Commissie voor grote infrastructuurprojecten, zoals die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn, een redelijke termijn voor uitvoering dient te geven en daarbij rekening moet houden met een samenstel van parameters, zoals het uitdenken van het project, de technische uitvoering ervan en de aard van de bestuursrechtelijke bepalingen die in acht moeten worden genomen. De Commissie zou in voorkomend geval ook rekening moeten houden met gebeurtenissen die niet aan de betrokken lidstaat kunnen worden toegerekend, zoals natuurrampen. Met de door het Unierecht en het nationale recht voorgeschreven bestuursrechtelijke en gerechtelijke procedures zou eveneens rekening moeten worden gehouden bij de beoordeling of een termijn redelijk is. Tot slot betoogt het Verenigd Koninkrijk dat het aan de Commissie staat te bewijzen dat de uitvoering van een arrest houdende vaststelling van een niet-nakoming onredelijk lang heeft geduurd.

40 Volgens het Verenigd Koninkrijk moet de Commissie bereid zijn om de betrokken lidstaat een redelijke termijn te geven, niet alleen voor de uitvoering van de minimaal noodzakelijke werken, maar ook voor de uitvoering van een grootser project met een betere milieuprestatie dat een lidstaat kan willen verwezenlijken om gevolg te geven aan een krachtens artikel 258 VWEU gewezen arrest.

Beoordeling door het Hof

41 Aangezien het Hof heeft vastgesteld dat het Groothertogdom Luxemburg het arrest Commissie/Luxemburg – waarvan de Commissie om uitvoering verzoekt – niet heeft uitgevoerd, kan het deze lidstaat op grond van artikel 260, lid 2, tweede alinea, VWEU veroordelen tot betaling van een forfaitaire som of een dwangsom.

42 In dit verband geldt als referentiedatum voor de beoordeling of sprake is van een niet-nakoming in de zin van artikel 260, lid 1, VWEU het einde van de termijn die is gesteld in de krachtens die bepaling toegestuurde aanmaningsbrief (reeds aangehaalde arresten Commissie/Spanje, punt 67, en Commissie/Tsjechië, punt 23). Wanneer de procedure wegens niet-nakoming echter op grond van artikel 228, lid 2, EG is ingesteld, zoals in het onderhavige geval, geldt als referentiedatum voor de beoordeling of sprake is van een niet-nakoming het einde van de termijn die is gesteld in het met

redenen omkleed advies dat is uitgebracht vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, namelijk 1 december 2009 (zie in die zin arrest van 17 november 2011, Commissie/Italië, C-496/09, Jurispr. blz. I-11483, punt 27).

Dwangsom

– Beginsel van oplegging van een dwangsom

43 Volgens vaste rechtspraak is de oplegging van een dwangsom in beginsel slechts gerechtvaardigd voor zover de niet-nakoming wegens de niet-uitvoering van een eerder arrest voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof (arrest van 19 december 2012, Commissie/Ierland, C-374/11, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 In casu moet worden geconstateerd dat ten tijde van dat onderzoek en op de datum van de terechtzitting de voor de uitvoering van het arrest Commissie/Luxemburg noodzakelijke maatregelen nog niet volledig waren genomen.

45 Het Hof is derhalve van oordeel dat de veroordeling van het Groothertogdom Luxemburg tot betaling van een dwangsom een passend financieel middel is om te verzekeren dat het arrest Commissie/Luxemburg volledig wordt uitgevoerd.

– Bedrag van de dwangsom

46 In herinnering moet worden gebracht dat het aan het Hof staat om in uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake, de dwangsom aldus vast te stellen dat zij in de gegeven omstandigheden passend is en tegelijkertijd evenredig is aan de vastgestelde inbreuk en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat (zie arrest Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Voor de beoordeling door het Hof zijn de criteria die moeten worden gehanteerd om te verzekeren dat de dwangsom van dien aard is dat eenvormige en effectieve toepassing van het Unierecht wordt afgedwongen, in beginsel de duur van de inbreuk, de ernst ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat. Bij de toepassing van deze criteria moet het Hof in het bijzonder rekening houden met de gevolgen van de niet-uitvoering van het arrest voor het algemeen belang en voor de betrokken particuliere belangen en met de spoedeisendheid waarmee de betrokken lidstaat zijn verplichtingen dient na te komen (zie arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 119 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 In het onderhavige geval suggereert de Commissie om bij de berekening van het bedrag van de dagelijkse dwangsom rekening te houden met de geleidelijke vermindering van het aantal niet-conforme inwonerequivalenten, zijnde de niet opgevangen of niet of niet naar behoren behandelde inwonerequivalenten. Zodoende kan rekening worden gehouden met de vooruitgang die het Groothertogdom Luxemburg bij de uitvoering van het arrest Commissie/Luxemburg heeft geboekt, en met het evenredigheidsbeginsel.

49 In haar verzoekschrift stelt de Commissie voor om de berekeningsmethode voor de dwangsom af te stemmen op de doelstelling om het Groothertogdom Luxemburg niet te bestraffen door het tot betaling te veroordelen voor een door het Hof vastgestelde inbreuk die is beëindigd in de periode die noodzakelijk is om aan te tonen dat genoemd arrest is uitgevoerd, te weten wanneer aan het eind van die periode blijkt dat de toegepaste behandeling in die periode in overeenstemming was met richtlijn 91/271.

50 In die zin geeft de Commissie in overweging om bij de berekening van het bedrag van de dwangsom gedurende een periode van zes maanden geen rekening te houden met het totale aantal inwonerequivalenten dat een tertiaire behandeling behoeft. Indien, ten eerste, de resultaten na die periode van zes maanden voldoen aan richtlijn 91/271 wat de frequentie van de bemonstering en de correcte waarden betreft, zal de zuiveringsinstallatie worden geacht een conforme behandeling toe te passen en zullen de overeenkomstige inwonerequivalenten definitief in mindering worden gebracht van de dwangsom. Indien, ten tweede, de resultaten over zes maanden aantonen dat de zuiveringsinstallatie niet naar behoren functioneert, zullen de betrokken inwonerequivalenten opnieuw worden doorberekend in de dwangsom. Ten derde en tot slot kan, in geval van middelmatige resultaten die echter over een periode van twaalf maanden genomen conform kunnen zijn in de zin van richtlijn 91/271, een nieuwe schorsingsperiode van zes maanden worden toegekend. Indien de niet-conformiteit wordt bevestigd, worden de overeenkomstige inwonerequivalenten opnieuw doorberekend in de dwangsom en zijn zij bijgevolg verschuldigd voor de gehele schorsingsperiode van twaalf maanden.

51 Ofschoon het juist is dat in 2011 in Luxemburg, zoals het Groothertogdom Luxemburg stelt, minder niet-conforme inwonerequivalenten werden geloosd, waardoor het percentage aan niet-conforme inwonerequivalenten van 64 % naar 21 % is gedaald, moet echter rekening worden gehouden met de verzwarende omstandigheden die de Commissie heeft vastgesteld.

52 In de eerste plaats zijn, zoals de Commissie heeft geconstateerd, meer dan vijf jaren verstreken sinds het arrest Commissie/Luxemburg. Het Groothertogdom Luxemburg heeft tot op heden meer dan voldoende tijd gehad om ten volle uitvoering te geven aan dat arrest, aangezien richtlijn 91/271 oorspronkelijk voorzag in een termijn van vijf jaar voor de nakoming van de erin neergelegde verplichtingen.

53 In de tweede plaats hebben de Luxemburgse autoriteiten, door het gehele nationale grondgebied als „kwetsbaar gebied" aan te wijzen, zich op het standpunt gesteld dat de oppervlaktewaterlichamen reeds waren getroffen of op korte termijn konden worden getroffen door een eutrofiëringsverschijnsel. Deze aanwijzing, die deze autoriteiten bij brief van 1999 aan de Commissie hebben bevestigd, wettigt de conclusie dat het Groothertogdom Luxemburg, althans sinds 1999, ervan op de hoogte was dat werken nodig waren om zijn zuiveringsinstallaties in overeenstemming te brengen met het Unierecht.

54 In casu mag de dwangsom niet worden geschorst of verminderd voordat het Groothertogdom Luxemburg alle nodige maatregelen heeft genomen ter uitvoering van het arrest Commissie/Luxemburg en dus ter uitvoering van de in richtlijn 91/271 vastgestelde verplichtingen.

55 Geconstateerd moet echter worden dat de oplegging van het door de Commissie gesuggereerde bedrag niet naar behoren rekening zou houden met het feit dat het Groothertogdom Luxemburg reeds een aanmerkelijk deel van zijn verplichtingen is nagekomen, zodat een dergelijke oplegging niet evenredig zou zijn.

56 Gelet op alle omstandigheden van de onderhavige zaak, is het Hof van oordeel dat de oplegging van een dwangsom van 2 800 EUR per dag vanaf de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest tot de datum waarop het Groothertogdom Luxemburg gevolg zal hebben gegeven aan het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg, passend is om te verzekeren dat gevolg wordt gegeven aan dit laatste arrest.

Forfaitaire som

57 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de veroordeling tot betaling van een forfaitaire som in wezen berust op de beoordeling van de consequenties van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor het algemeen belang en de particuliere belangen, met name wanneer de niet-nakoming lang na het arrest waarin zij oorspronkelijk is vastgesteld, is blijven voortbestaan (arrest Commissie/Tsjechië, reeds aangehaald, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Voorts moet bij de beantwoording van de vraag of een dergelijke veroordeling is vereist en bij de vaststelling, in voorkomend geval, van het bedrag van de forfaitaire som, in elk concreet geval rekening worden gehouden met alle relevante aspecten, die zowel verband houden met de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming als met de houding van de lidstaat waartegen de procedure van artikel 260 VWEU is ingeleid (arrest Commissie/Tsjechië, punt 41).

59 Deze bepaling verleent het Hof een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de beslissing om al dan niet een dergelijke sanctie op te leggen en in voorkomend geval het bedrag ervan te bepalen. In het bijzonder mag de veroordeling van een lidstaat tot een forfaitaire som niet automatisch geschieden (arrest Commissie/Tsjechië, punt 42).

60 Daarbij kunnen de voorstellen van de Commissie het Hof niet binden en vormen zij louter aanwijzingen (zie in deze zin arrest Commissie/Tsjechië, punt 43).

61 Met betrekking tot de opmerkingen van het Groothertogdom Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk, volgens welke de Commissie voor grote infrastructuurprojecten zoals die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn, zou moeten uitgaan van een redelijke uitvoeringstermijn die varieert naargelang van de omvang en de moeilijkheid van de verwezenlijking van deze projecten, en het verstrijken van deze termijn als begindatum van de inbreuk zou moeten nemen, zij geconstateerd dat bij zowel de beoordeling van de noodzaak om een forfaitaire som op te leggen als de vaststelling van het bedrag ervan rekening dient te worden gehouden met de aard, de complexiteit, de kosten en de duur van de verwezenlijking van genoemde projecten door de veroordeelde lidstaat.

62 Uit de aan het Hof voorgelegde stukken blijkt dat het Groothertogdom Luxemburg zich thans aanmerkelijke inspanningen en investeringen getroost om het arrest Commissie/Luxemburg uit te voeren. De Commissie heeft voorts erop gewezen dat na het wijzen van dat arrest het aantal agglomeraties dat niet voldeed aan artikel 5, lid 4, van richtlijn 91/271 was verminderd van twaalf tot zes.

63 Hoewel deze investeringsinspanning niet kan worden betwist, zij eveneens erop gewezen dat het Groothertogdom Luxemburg, door overeenkomstig artikel 5, lid 1, van en bijlage II bij genoemde richtlijn zijn gehele grondgebied als „kwetsbaar gebied" aan te wijzen, heeft erkend dat zijn grondgebied een verhoogde milieubescherming nodig had. De niet-behandeling van stedelijk afvalwater levert nu juist een bijzonder ernstige aantasting van het milieu op.

64 Voorts zij opgemerkt dat de bij het arrest Commissie/Luxemburg vastgestelde niet-nakoming ongeveer zeven jaar heeft geduurd, wat overdreven lang is, ook al moet worden toegegeven dat de uit te voeren werken een significante periode van meerdere jaren vergden en de uitvoering van dat arrest als vergevorderd kan worden aangemerkt.

65 Derhalve is het in casu, gelet op de overdreven lange duur van de inbreuk, gerechtvaardigd om het Groothertogdom Luxemburg te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som.

66 Gelet op een en ander is het Hof van oordeel dat met de omstandigheden van het onderhavige geval naar behoren rekening wordt gehouden door het bedrag van de door het Groothertogdom Luxemburg te betalen forfaitaire som op 2 000 000 EUR vast te stellen.

67 Bijgevolg moet het Groothertogdom Luxemburg worden veroordeeld om aan de Commissie de forfaitaire som van 2 000 000 EUR te betalen op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie".

Kosten

68 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de niet-nakoming is vastgesteld, dient het Groothertogdom Luxemburg overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement – dat bepaalt dat de lidstaten die in het geding zijn geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen – moet het Verenigd Koninkrijk zijn eigen kosten dragen.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) Door niet alle maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk waren voor de uitvoering van het arrest van 23 november 2006, Commissie/Luxemburg (C-452/05), is het Groothertogdom Luxemburg de krachtens artikel 260, lid 1, VWEU op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het Groothertogdom Luxemburg wordt veroordeeld om aan de Europese Commissie de forfaitaire som van 2 000 000 EUR te betalen op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie".

3) Indien de in punt 1 vastgestelde niet-nakoming nog steeds voortduurt op de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest, wordt het Groothertogdom Luxemburg veroordeeld om aan de Europese Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie" een dwangsom te betalen van 2 800 EUR per dag vertraging bij de vaststelling van de maatregelen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg, te rekenen vanaf de datum van de uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak tot aan de volledige uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg.

4) Het Groothertogdom Luxemburg wordt verwezen in de kosten.

5) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland draagt zijn eigen kosten.

ondertekeningen