Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

28 päivänä marraskuuta 2013 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 91/271/ETY — Yhdyskuntajätevesien käsittely — Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan — Täytäntöönpanon laiminlyönti — SEUT 260 artikla — Rahamääräiset seuraamukset — Uhkasakon ja kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen

Asiassa C-576/11,

jossa on kyse SEUT 260 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 18.11.2011,

Euroopan komissio, asiamiehinään O. Beynet, B. Simon ja E. Manhaeve, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehinään P. Frantzen ja C. Schiltz,

vastaajana,

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään S. Behzadi-Spencer, C. Murrell ja S. Ford,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit A. Borg Barthet (esittelevä tuomari) ja E. Levits,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta

— toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä pannakseen täytäntöön asiassa C-452/05, komissio vastaan Luxemburg, 23.11.2006 annetun tuomion

— velvoittamaan Luxemburgin suurherttuakunnan suorittamaan komissiolle uhkasakon, jonka suuruus on 11 340 euroa kultakin päivältä, jolla edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion täytäntöönpano viivästyy, siitä päivästä lukien, jolloin nyt käsiteltävässä asiassa annetaan tuomio, siihen päivään asti, jona edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annettu tuomio on pantu täytäntöön

— velvoittamaan Luxemburgin suurherttuakunnan maksamaan komissiolle kiinteämääräisen päiväkohtaisen 1 248 euron suuruisen hyvityksen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion julistamispäivästä siihen päivään asti, jona tässä asiassa annetaan tuomio, tai siihen päivään asti, jona edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annettu tuomio pannaan täytäntöön, jos se pannaan täytäntöön aiemmin, ja

— velvoittamaan Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21.5.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY (EYVL L 135, s. 40) 1 artiklassa säädetään seuraavista tavoitteista:

”Tämä direktiivi koskee yhdyskuntajätevesien keräilyä, käsittelyä ja vesistöön johtamista sekä tiettyjen teollisuudenalojen jätevesien käsittelyä ja vesistöön johtamista.

Direktiivin tarkoituksena on suojella ympäristöä edellä mainittujen jätevesien johtamisesta aiheutuvilta haitoilta.”

3 Direktiivin 91/271 2 artiklan 6 alakohdassa olevan määritelmän mukaan asukasvastineluvulla tarkoitetaan ”sellaista orgaanista biologisesti hajoavaa kuormitusta, jonka viiden vuorokauden biokemiallinen hapenkulutus (BOD5) on 60 grammaa happea vuorokaudessa”.

4 Tämän direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on 2 kohdan soveltamiseksi määriteltävä 31 päivään joulukuuta 1993 mennessä haavoittumiselle alttiit alueet liitteessä II vahvistettujen arviointiperusteiden mukaisesti.

2. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikk[i] viemäröi[dyt] yli 10 000 avl:n taajamien jätevedet on käsiteltävä ennen niiden johtamista haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin 4 artiklassa säädettyä tehokkaammin viimeistään 31 päivästä joulukuuta 1998 alkaen.

– –

4. Edellä 2 ja 3 kohdassa asetettuja laitoskohtaisia vaatimuksia ei kuitenkaan tarvitse soveltaa haavoittumiselle alttiilla alueilla, jos voidaan osoittaa, että alueen kaikille yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoille tulevasta fosforin ja typen kokonaiskuormituksesta poistetaan kummastakin vähintään 75 prosenttia.

5. Edellä 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen säännösten tulee koskea myös haavoittumiselle alttiin vesistön valuma-alueella sijaitsevia jätevedenpuhdistamoita, joiden jätevedet osaltaan aiheuttavat vesistön pilaantumista.

Jos edellä tarkoitetut valuma-alueet sijaitsevat kokonaan tai osittain toisen jäsenvaltion alueella, sovelletaan 9 artiklaa.

– –

8. Jäsenvaltion ei tarvitse määrittää haavoittumiselle alttiita alueita tämän direktiivin soveltamista varten, jos se toteuttaa 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetun käsittelyn koko alueellaan.”

Tuomio asiassa komissio vastaan Luxemburg

5 Luxemburgin suurherttuakunta väitti edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg unionin tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa, että kansallinen toimintaohjelma kunnallisten vedenpuhdistamojen uudenaikaistamiseksi oli toteutettu direktiivin 91/271 täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten noudattamiseksi. Tämä jäsenvaltio arvioi siten, että typen kokonaiskuormituksen vähennys saavuttaa 75 prosentin rajan viimeistään vuonna 2008, kun kyseiset vedenpuhdistamot on uudenaikaistettu.

6 Komissio puolestaan arvioi, että kahdeksan yhdestätoista taajamasta, joiden asukasvastineluku oli yli 10 000, ei ollut direktiivin 91/271 mukainen.

7 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg antamassaan tuomiossa, että koska Luxemburgin suurherttuakunta ei pystynyt näyttämään, että jätevedenpuhdistamoille tulevasta typen kokonaiskuormituksesta poistetaan vähintään 75 prosenttia, se ei ole noudattanut direktiivin 91/271 5 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

8 Komissio on asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion täytäntöönpanon valvonnan yhteydessä pyytänyt 6.12.2006 Luxemburgin suurherttuakuntaa kuvaamaan, mitä toimenpiteitä tämän tuomion täytäntöön panemiseksi on toteutettu.

9 Komissio ilmoitti 27.3.2007 päivätyssä virallisessa huomautuksessa Luxemburgin suurherttuakunnalle, ettei se ollut vielä saanut mitään ilmoitusta toimenpiteistä, joilla tämä jäsenvaltio olisi pannut täytäntöön edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion. Luxemburgin suurherttuakunta vastasi tähän viralliseen huomautukseen 7.8.2007.

10 Saatuaan tämän epätyydyttäväksi katsomansa vastauksen komissio toimitti Luxemburgin suurherttuakunnalle perustellun lausunnon 23.10.2007. Tämä vastasi 21.1.2008 ja 23.12.2009 päivätyillä kirjelmillä.

11 Kyseiselle jäsenvaltiolle toimitettiin 28.6.2010 täydentävä virallinen huomautus, johon se vastasi 17.9.2010, 12.5.2011 ja 28.6.2011 päivätyillä kirjelmillä.

12 Komissio arvioi Luxemburgin suurherttuakunnalta saamiensa vastausten perusteella, että tämä ei vieläkään ollut pannut kattavasti täytäntöön edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annettua tuomiota, koska kuusi vedenpuhdistamoa, jotka palvelevat asukasvastineluvultaan yli 10 000:n taajamia, ei vielä vuoden 2010 lopussa ollut direktiivin 91/271 5 artiklan 4 kohdassa säädettyjen velvollisuuksien mukaisia.

13 Koska komissio katsoi, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut toteuttanut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä määräajassa, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

Tämän oikeudenkäynnin aikana tapahtuneet seikat

14 Unionin tuomioistuimen presidentti antoi 16.4.2012 määräyksen, jolla Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Luxemburgin suurherttuakunnan vaatimuksia.

15 24.4.2013 pidetyssä istunnossa ilmeni, että komissio ja Luxemburgin suurherttuakunta käyttivät erilaisia laskentamenetelmiä mitatakseen kyseisten vedenpuhdistamojen vaatimustenmukaisuutta.

16 Komission mukaan Luxemburgin suurherttuakunta käyttää Luxemburgin kaupunkia palvelevien vedenpuhdistamojen arvioinnin perusteena typen kokonaismäärää 15 mg/litra, kun taas direktiivin 91/271 liitteessä I olevan taulukon 2 mukaan silloin, kun kyseessä on asukasvastineluvultaan yli 100 000:n taajama, on täytettävä typen kokonaismäärää koskeva vaatimus 10 mg/litra. Jos noudatetaan komission käyttämiä arviointiperusteita, neljä puhdistamoa ei täytä vaatimuksia, kun Luxemburgin suurherttuakunta puolestaan arvioi, että nykyisin kaksi puhdistamoa kuudesta ei täytä vaatimuksia.

17 Luxemburgin suurherttuakunta arvioi nimittäin istunnossa, että ainoastaan kaksi puhdistamoa, eli Bonnevoien ja Bleesbruckin puhdistamot, ei ole direktiivin 91/271 mukaisia. Rakennustöiden näistä edellisellä pitäisi valmistua viimeistään vuoden 2014 aikana. Jäsenvaltion asiamies ei pystynyt ilmoittamaan tarkkaa päivämäärää töiden loppumiselle jälkimmäisellä puhdistamolla mutta totesi, että työt kestävät luultavasti joka tapauksessa pidempään kuin Bonnevoien puhdistamolle kaavaillut.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

18 Komissio muistuttaa väitetystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, että SEUT 260 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jos unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä jonkin sille EUT-sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, tämän valtion on toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet. Määräajasta, jonka kuluessa tällainen tuomio on pantava täytäntöön, komissio täsmentää, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden välittömään ja yhtenäiseen soveltamiseen liittyvä intressi edellyttää, että tämä täytäntöönpano aloitetaan välittömästi ja saatetaan loppuun niin pian kuin mahdollista (asia C-121/07, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.2008, Kok., s. I-9159, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Luxemburgin suurherttuakunta ilmoittaa, että kuuden asianomaisen vedenpuhdistamon tilanne on kehittynyt. Se on toimittanut täsmennyksiä kuudesta vedenpuhdistamosta ja selvennyksiä rikkomisista, joista sitä on syytetty.

20 Luxemburgin suurherttuakunta selittää Übersyrenin vedenpuhdistamosta, että Luxemburgin lentokentän jätevedet johdetaan tähän puhdistamoon. Poikkeuksellisen runsaat lumisademäärät joulukuussa 2010 olivat syynä siihen, että tämän kuukauden arvot ylittyivät epätavanomaisesti yhtäältä kiitoteiden, rullausteiden ja asematason puhdistamiseen ja toisaalta huurteen poistamiseen lentokoneista ennen lentoonlähtöä käytettyjen tuotteiden määrän vuoksi. Se, että tunnusluku ”biokemiallinen hapentarve” ei täyttänyt vaatimuksia, johtui suurten glykolimäärien käytöstä huurteen poistamiseen lentokoneiden siivistä tänä ajanjaksona. Tämän tunnusluvun raja-arvojen ylittyminen ei vaikuttanut typpiaineiden poistoon, joten kansallisten viranomaisten analyysin tuloksista tekemissä päätelmissä ei ollut epäjohdonmukaisuuksia, toisin kuin komissio vaikuttaisi vihjaavan.

21 Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan pelkkä joulukuun 2010 huono tulos johti siihen, ettei Übersyrenin vedenpuhdistamo täyttänyt vaatimuksia vuonna 2010, vaikka tämän vedenpuhdistamon toiminta on täyttänyt direktiivissä 91/271 säädetyt vaatimukset viimeistään vuodesta 2003 lähtien. Vuodelta 2011 tähän mennessä saadut arvot vahvistavat nimittäin, että kyse oli poikkeuksellisesta tapahtumasta.

22 Luxemburgin suurherttuakunta ilmoittaa Beggenin vedenpuhdistamosta, että tämä puhdistamo on otettu käyttöön vuoden 2011 ensimmäisellä puoliskolla ja se on tämän valtion ylivoimaisesti suurin vedenpuhdistamo. Sen käsittelykapasiteetti on asukasvastineluvultaan 300 000, mikä on kolme kertaa korkeampi kuin maan toiseksi suurimman vedenpuhdistamon käsittelykapasiteetti, ja siellä huolehditaan yli puolesta Luxemburgin taajaman tuottamasta kuormituksesta. Laitoksen tulokset paranevat jatkuvasti, minkä vuoksi voidaan pitäytyä siinä päätelmässä, että se on lähellä vaaditun tulostason saavuttamista.

23 Hesperangen puhdistamosta kootut tulokset osoittavat myös, että sen tulokset täyttävät direktiivissä 91/271 säädetyt tasovaatimukset.

24 Merschin vedenpuhdistamon rakennustyöt myöhästyivät hieman vuoden 2010 talven poikkeuksellisten sääolojen vuoksi, joten ensimmäinen vaihe, jolla pystyttiin varmistamaan nykyisten tarpeiden tyydyttämiseen riittävän määrän käsittely, voitiin ottaa käyttöön vuoden 2012 ensimmäisellä vuosineljänneksellä vuoden 2011 kolmannen vuosineljänneksen sijaan.

25 Hankintasopimuksen voittaneen rakennusurakoitsijan kanssa käytyjen uusien neuvotteluiden jälkeen tilaus sen viemärin syväporausurakasta, jolla varmistettiin kyseisellä hetkellä Bonnevoien vedenpuhdistamossa käsiteltyjen jätevesien johtaminen Beggenin vedenpuhdistamoon, tehtiin lokakuun alussa vuonna 2011. Kun rakennustyöt on aloitettu, määräaika urakoiden toteuttamiselle on 900 päivää.

26 Luxemburgin suurherttuakunta toteaa lopuksi, että Bleesbruckin vedenpuhdistamon laajennus- ja uudenaikaistamishanke on valmisteilla ja siinä on joka tapauksessa otettava huomioon meneillään olevan ympäristövaikutusten arvioinnin tulos.

27 Luxemburgin suurherttuakunta päättää täsmentämällä, että vaikka seuraamuksen on oltava oikeasuhteinen ja varoittava, työt, jotta tämä jäsenvaltio noudattaisi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annettua tuomiota, ovat meneillään eikä niitä voida nopeuttaa. Kyse ei nimittäin ole pelkästään siitä, että parlamentti (Chambre des députés) säätäisi lain, vaan rakennustöistä eli muutostöistä ja töistä kyseisen tuomion noudattamiseksi.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

28 SEUT 260 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos komissio katsoo, ettei asianomainen jäsenvaltio ole toteuttanut unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, komissio voi saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi varattuaan ensin kyseiselle valtiolle

tilaisuuden esittää huomautuksensa; komissio ilmoittaa samalla sen olosuhteisiin nähden soveltuvaksi katsomansa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka kyseisen valtion olisi sen käsityksen mukaan suoritettava.

29 Tässä yhteydessä on huomattava, että SEUT 260 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kannalta ratkaisevana ajankohtana on pidettävä kyseisen määräyksen nojalla annetussa virallisessa huomautuksessa asetetun määräajan päättymishetkeä (asia C-610/10, komissio v. Espanja, tuomio 11.12.2012, 67 kohta ja asia C-241/11, komissio v. Tšekki, tuomio 25.6.2013, 23 kohta).

30 Kuten Luxemburgin suurherttuakunta myönsi istunnossa, käsiteltävässä tapauksessa tämä jäsenvaltio ei täyttänyt edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetussa tuomiossa asetettuja vaatimuksia ainakaan kahden vedenpuhdistamon osalta. Siten on riidatonta, ettei tämä jäsenvaltio missään tapauksessa ollut ryhtynyt kaikkiin kyseisestä tuomiosta johtuvien velvollisuuksien täyden noudattamisen edellyttämiin toimiin silloin, kun ajankohdasta, jolloin kyseinen valtio vastaanotti edellä 11 kohdassa mainitun täydentävän virallisen huomautuksen, alkanut kahden kuukauden ajanjakso päättyi 28.8.2010.

31 Näin ollen on todettava, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion täytäntöön panemiseksi.

Rahamääräiset seuraamukset

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

32 Komissio vaatii unionin tuomioistuinta velvoittamaan Luxemburgin suurherttuakunnan maksamaan yhtäältä kiinteämääräisen 1 248 euron suuruisen hyvityksen kerrottuna päivien määrällä edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion julistamispäivästä siihen päivään asti, jona tässä asiassa annetaan tuomio, tai siihen päivään asti, jona ensiksi mainittua tuomiota noudatetaan kattavasti, ja toisaalta uhkasakon, jonka suuruus on 11 340 euroa kultakin päivältä tässä asiassa annettavan tuomion julistuspäivästä lukien siihen päivään asti, jona ensiksi mainittu tuomio on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan.

33 Komissio viittaa 13.12.2005 päivättyyn tiedonantoonsa nimeltä ”EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltaminen” (SEC(2005) 1658), sellaisena kuin se on saatettuna ajan tasalle 20.7.2010 annetulla tiedonannolla nimeltä ”Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan täytäntöönpano – Kiinteämääräisten hyvitysten ja uhkasakkojen, joita komissio ehdottaa unionin tuomioistuimelle rikkomismenettelyjen yhteydessä, laskennassa käytettävien tietojen ajantasaistaminen” (SEC(2010) 923/3), sisältyviin suuntaviivoihin ja arvioi, että taloudellisten seuraamusten määräämisen on perustuttava rikkomisen vakavuuteen, sen kestoon ja tarpeeseen saada seuraamuksella aikaan ehkäisevä vaikutus uusimisen välttämiseksi.

34 Komissio ehdottaa rikkomisen vakavuudesta, että asiassa sovelletaan rikkomisen vakavuuteen perustuvaa kerrointa 6 20:stä, kun otetaan huomioon sekä rikottujen unionin oikeuden sääntöjen eli sellaisen direktiivin sääntöjen merkitys, jolla pyritään suojelemaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä, että kyseisen tuomion täytäntöön panematta jättämisen vaikutukset yleisiin ja yksityisiin etuihin ja siitä johtuvan pilaantumisriskin suuruus.

35 Komissio väittää rikkomisen kestoa koskevasta perusteesta, että kiinteämääräisen hyvityksen määrä on laskettava ottamalla huomioon aika, joka on kulunut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion, jonka täytäntöönpanoa vaaditaan, julistamisesta siihen päivään asti,

jolloin se päätti saattaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, eli noin 59 kuukautta, mikä vastaa sen 13.12.2005 päivätyn tiedonannon mukaisesti rikkomisen kestoon perustuvaa kerrointa 3.

36 Sen tarpeen osalta, että seuraamuksella on saatava aikaan ehkäisevä vaikutus uusimisen välttämiseksi, komissio määritti lopulta 20.7.2010 päivätyn tiedonannon mukaisesti Luxemburgin suurherttuakunnan maksukykyyn perustuvaksi n-kertoimeksi luvun 1.

37 Luxemburgin suurherttuakunta on väittänyt sekä kirjallisissa että suullisissa vaatimuksissaan, että ponnistukset ja parannukset sekä työt, jotka ovat tarpeen, jotta se noudattaisi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annettua tuomiota, pitäisi ottaa huomioon jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vakavuutta ja jopa sen kestoa arvioitaessa. Koska vaatimuksia ei voida täyttää pelkällä lain säätämisellä vaan siihen tarvitaan suunnittelun, tilausten, jotka ovat syynä tiettyihin viivästyksiin, ja rakennustöiden kokonaisuutta, vaatimusten täyttäminen vie väistämättä enemmän aikaa kuin pelkkä lain säätäminen.

38 Luxemburgin suurherttuakunta lisää, että vakavuuden astetta pitäisi arvioida vastaavasti. Vaatimusten täyttämiseen käytetty pidempi aika tietyssä tapauksessa ei tämän jäsenvaltion mukaan välttämättä ole peruste sille, että rikkomisen vakavuutta arvioitaisiin ankarammin ja siten määrättäisiin korkeampi kiinteämääräinen hyvitys.

39 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että komission on nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisten laajamittaisten infrastruktuurihankkeiden yhteydessä annettava niiden toteuttamiseen kohtuullinen määräaika, kun otetaan huomioon useita tekijöitä, kuten hankkeen suunnittelu, sen tekninen toteutus tai sen sääntelyn luonne, jonka noudattaminen on varmistettava. Komission on myös tarvittaessa otettava huomioon tapahtumat, joiden ei voida katsoa johtuvan kyseessä olevasta jäsenvaltiosta; tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi luonnonkatastrofit. Unionin oikeudessa ja kansallisessa oikeudessa säädetyt hallinto- ja tuomioistuinmenettelyt kuuluvat seikkoihin, joiden avulla voidaan arvioida määräajan kohtuullisuutta. Lopuksi Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että komission tehtävänä on osoittaa, että tuomion, jolla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan, täytäntöönpanoon kulunut aika on kohtuuton.

40 Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä komission on oltava valmis myöntämään kyseessä olevalle jäsenvaltiolle kohtuullinen määräaika, jossa se voi toteuttaa paitsi tarpeelliset vähimmäistyöt myös sellaisen kunnianhimoisemman ja ympäristölle suotuisan hankkeen, johon jäsenvaltio voi haluta ryhtyä noudattaakseen SEUT 258 artiklan nojalla annettua tuomiota.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

41 Todettuaan, ettei Luxemburgin suurherttuakunta ole noudattanut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annettua tuomiota, jonka täytäntöönpanoa komissio vaatii, unionin tuomioistuin voi SEUT 260 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti määrätä tämän valtion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

42 Tässä yhteydessä SEUT 260 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kannalta ratkaisevana ajankohtana on pidettävä kyseisen määräyksen nojalla annetussa virallisessa huomautuksessa asetetun määräajan päättymishetkeä (em. asia komissio v. Espanja, tuomion 67 kohta ja em. asia komissio v. Tšekki, tuomion 23 kohta). Jos jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on kuitenkin aloitettu EY 228 artiklan 2 kohdan nojalla, kuten käsiteltävässä tapauksessa, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kannalta ratkaisevana ajankohtana on pidettävä ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa eli ennen 1.12.2009 annetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymishetkeä (ks. vastaavasti asia C-496/09, komissio v. Italia, tuomio 17.11.2011, Kok., s. I-11483, 27 kohta).

Uhkasakko

– Uhkasakon määräämisen periaate

43 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan uhkasakon määrääminen on lähtökohtaisesti perusteltua ainoastaan siltä osin kuin aikaisemman tuomion täytäntöönpanon laiminlyönnistä johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkuu siihen saakka, kun unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikat (asia C-374/11, komissio v. Irlanti, tuomio 19.12.2012, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä ei vielä ollut toteutettu kattavasti tähän tutkimiseen tai istuntopäivään mennessä.

45 Unionin tuomioistuin katsoo tässä tilanteessa, että Luxemburgin suurherttuakunnan velvoittaminen maksamaan uhkasakko on asianmukainen taloudellinen keino edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion kattavan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

– Uhkasakon määrä

46 On palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen on asiaa koskevaa harkintavaltaansa käyttäessään vahvistettava uhkasakko siten, että se on yhtäältä asianmukainen olosuhteiden kannalta ja toisaalta oikeassa suhteessa sekä todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen että asianomaisen jäsenvaltion maksukykyyn (ks. em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Kun unionin tuomioistuin haluaa arvioinnissaan unionin oikeuden yhdenmukaisen ja tosiasiallisen soveltamisen taatakseen varmistaa uhkasakon pakottavan luonteen, kriteereinä on otettava huomioon lähtökohtaisesti rikkomisen kesto, sen vakavuus ja kyseessä olevan jäsenvaltion maksukyky. Näiden kriteerien soveltamisessa unionin tuomioistuimen on otettava erityisesti huomioon seuraukset, joita täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu kyseessä oleville yksityisille ja julkisille intresseille, ja kiireellisyys siihen, että kyseinen jäsenvaltio noudattaa velvoitteitaan (ks. em. asia komissio v. Espanja, tuomion 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, että komissio ehdottaa, että päiväkohtaisen uhkasakon määrän laskemisessa otetaan huomioon vaatimusten vastaisten asukasvastinelukujen eli keräämättä tai käsittelemättä jätettyjen tai epätyydyttävällä tavalla käsiteltyjen vesien määrän asteittainen väheneminen. Tämän avulla voidaan ottaa huomioon Luxemburgin suurherttuakunnan edistyminen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion täytäntöönpanossa ja suhteellisuusperiaate.

49 Komissio ehdottaa kannekirjelmässään, että uhkasakon laskemisjärjestelmää muutetaan vastaamaan tavoitetta, jonka mukaan Luxemburgin suurherttuakunnalle ei määrätä seuraamuksia velvoittamalla se maksamaan unionin tuomioistuimen toteamasta rikkomisesta, joka on loppunut kyseisten vaatimusten täyttämisen osoittamiseen tarvittavan ajanjakson kuluessa, eli jos tämän ajanjakson päätyttyä ilmenee, että käsittely on kyseisen ajanjakson kuluessa ollut direktiivin 91/271 mukaista.

50 Komissio ehdottaa siten, että uhkasakon määrää laskettaessa ei oteta huomioon asukasvastineluvun, johon jälkikäsittely vaikuttaa, kokonaismäärää kuuden kuukauden ajalta. Jos ensinnäkin näytteenottotiheyttä ja oikeita arvoja koskevat tulokset ovat direktiivin 91/271 mukaisia tämän kuuden kuukauden jakson päätyttyä, käsittelyn vedenpuhdistamossa katsotaan siis täyttävän vaatimukset ja vastaava asukasvastineluku jätetään lopullisesti ottamatta huomioon laskettaessa uhkasakkoa. Jos toiseksi tulokset kuudelta kuukaudelta osoittavat, että vedenpuhdistamon toiminta ei täytä

vaatimuksia, vastaava asukasvastineluku otetaan siis uudestaan huomioon laskettaessa uhkasakkoa. Jos taas kolmanneksi ja viimeiseksi tulokset ovat keskinkertaisia mutta sellaisia, että ne saattavat täyttää vaatimukset 12 kuukauden jaksolla, kuten direktiivissä 91/271 säädetään, voidaan päättää uudesta kuuden kuukauden lykkäysajanjaksosta. Mikäli vaatimusten täyttämistä ei todeta, vastaava asukasvastineluku otetaan siis uudestaan huomioon laskettaessa uhkasakkoa ja vastaava määrä on maksettava koko kahdentoista kuukauden keskeytysjaksolta.

51 Vaikka olisi totta, että asukasvastineluvultaan vaatimuksia täyttämätön vesistöön johtaminen on vähentynyt vuoden 2011 aikana, niin kuin Luxemburgin suurherttuakunta väittää, ja noudattajättämisprosentti (asukasvastinelukuna) on tämän vuoksi 21 prosenttia 64 prosentin sijaan, on kuitenkin otettava huomioon komission toteamat raskauttavat seikat.

52 Ensinnäkin yli viisi vuotta on kulunut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetusta tuomiosta, kuten komissio on todennut. Luxemburgin suurherttuakunnalla on tähän päivään mennessä ollut enemmän kuin riittävästi aikaa panna tämä tuomio täytäntöön kattavasti; direktiivissä 91/271 säädettiin alun perin viiden vuoden ajasta velvollisuuksien täyttämiselle.

53 Kun Luxemburgin viranomaiset ovat määritelleet koko kansallisen maa-alueen ”haavoittumiselle alttiiksi alueeksi”, ne ovat toiseksi katsoneet, että pintavesimassat olivat jo rehevöityneet tai vaarassa rehevöityä lähitulevaisuudessa. Tämä määrittely, joka vahvistettiin näiden viranomaisten kirjelmällä komissiolle vuonna 1999, johtaa päätelmään, että Luxemburgin suurherttuakunta ei voinut olla tietämätön tarpeesta ryhtyä töihin, jotta sen vedenpuhdistamot täyttäisivät unionin oikeuden vaatimukset viimeistään vuodesta 1999.

54 Käsiteltävässä tapauksessa uhkasakkoa ei pidä lykätä tai vähentää, ennen kuin Luxemburgin suurherttuakunta on toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet pannakseen täytäntöön edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion ja siten myös direktiivissä 91/271 säädetyt velvollisuudet.

55 On kuitenkin todettava, että jos määrättäisiin komission ehdottaman kaltainen summa, ei otettaisi asianmukaisesti huomioon sitä, että Luxemburgin suurherttuakunta on jo pannut täytäntöön merkittävän osan velvollisuuksistaan, joten tällainen määrääminen ei olisi oikeasuhteista.

56 Kun otetaan huomioon kaikki käsiteltävän asian olosuhteet, unionin tuomioistuin katsoo, että päiväkohtaisen 2 800 euron suuruisen uhkasakon määrääminen tämän tuomion antamispäivästä lukien siihen päivään asti, jona Luxemburgin suurherttuakunta täyttää edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetussa tuomiossa asetetut vaatimukset, on asianmukaista jälkimmäisen tuomion täytäntöönpanon saavuttamiseksi.

Kiinteämääräinen hyvitys

57 On muistutettava alustavasti, että kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen riippuu pääasiallisesti niiden seurausten arvioinnista, joita asianomaisen jäsenvaltion velvoitteiden täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu yksityisille ja julkisille eduille, erityisesti silloin, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut pitkään sen tuomion jälkeen, jossa se alun perin todettiin (em. asia komissio v. Tšekki, tuomion 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Lisäksi tällainen mahdollinen määrääminen ja mahdollisen kiinteämääräisen hyvityksen määrän vahvistaminen on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa kaikkien niiden asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät sekä todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen piirteisiin että sen asianomaisen jäsenvaltion asenteeseen, jota SEUT 260 artiklan nojalla aloitettu menettely koskee (em. asia komissio v. Tšekki, tuomion 41 kohta).

59 Tällä määräyksellä annetaan tältä osin unionin tuomioistuimelle laaja harkintavalta päättää tällaisen seuraamuksen määräämisestä tai määräämättä jättämisestä ja määritellä tarvittaessa sen suuruus. Erityisesti kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen jäsenvaltiolle ei voi olla automaattista (em. asia komissio v. Tšekki, tuomion 42 kohta).

60 Näin ollen komission ehdotukset eivät sido unionin tuomioistuinta, ja niitä on pidettävä vain viitteellisinä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Tšekki, tuomion 43 kohta).

61 Luxemburgin suurherttuakunta ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat todenneet huomautuksissaan, että komission on nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisten laajamittaisten infrastruktuurihankkeiden yhteydessä otettava huomioon niiden laajuuden ja toteuttamisvaikeuden mukaan määräytyvä, niiden toteuttamiseksi kohtuullinen määräaika, jolloin rikkomisen keston arviointi alkaa vasta tämän määräajan päätyttyä; tästä on todettava, että näiden hankkeiden luonne, monimutkaisuus, kustannukset ja aika, jonka tuomion kohteena oleva jäsenvaltio tarvitsee niiden toteuttamiseen, on otettava huomioon niin kiinteämääräisen hyvityksen määräämisen tarpeellisuutta arvioitaessa kuin sen määrää vahvistettaessa.

62 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Luxemburgin suurherttuakunta toteuttaa parhaillaan merkittäviä ponnistuksia ja investointeja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion täytäntöön panemiseksi. Komissio on lisäksi tuonut esiin, että tämän tuomion antamishetkellä niiden taajamien määrä, jotka eivät täytä direktiivin 91/271 5 artiklan 4 kohdan sääntelyn vaatimuksia, oli vähentynyt kuuteen 12:sta olemassa olevasta.

63 Vaikka on korostettava tätä kiistämätöntä investointiponnistusta, on toisaalta todettava, että luokitellessaan koko maa-alueensa kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä II tarkoitetuksi ”haavoittumiselle alttiiksi alueeksi” Luxemburgin suurherttuakunta on myöntänyt tarpeen lisätä ympäristönsuojelua alueellaan. Se, ettei yhdyskuntajätevesiä käsitellä, vahingoittaa ympäristöä erittäin paljon.

64 Lisäksi on todettava, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetulla tuomiolla todettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on kestänyt lähes seitsemän vuotta eli liian kauan, vaikka onkin myönnettävä, että toteutettavat tehtävät edellyttivät huomattavaa usean vuoden ajanjaksoa ja että tämän tuomion täytäntöönpanon on katsottava edistyneen.

65 Kun otetaan huomioon rikkomisen liiallinen kesto, unionin tuomioistuin katsoo näin ollen, että nyt käsiteltävässä asiassa on perusteltua määrätä Luxemburgin suurherttuakunta maksamaan kiinteämääräinen hyvitys.

66 Unionin tuomioistuin katsoo edellä esitetyn perusteella, että tämän asian olosuhteita arvioidaan asianmukaisesti, kun Luxemburgin suurherttuakunnan maksettavaksi määrätään kiinteämääräinen hyvitys, jonka suuruus on 2 miljoonaa euroa.

67 Luxemburgin suurherttuakunta on siis velvoitettava maksamaan komissiolle ”Euroopan unionin omat varat” -tilille 2 miljoonan euron kiinteämääräinen hyvitys.

Oikeudenkäyntikulut

68 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Luxemburgin suurherttuakunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on todettu, Luxemburgin suurherttuakunta on

velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, mukaisesti on päätettävä, että Yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia asiassa C-452/05, komissio vastaan Luxemburg, 23.11.2006 annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä.**

2) **Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan maksamaan Euroopan komissiolle ”Euroopan unionin omat varat” -tilille 2 miljoonan euron kiinteämääräinen hyvitys.**

3) **Siltä varalta, että 1 kohdassa todettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkuu vielä tämän tuomion julistamispäivänä, Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan maksamaan Euroopan komissiolle ”Euroopan unionin omat varat” -tilille 2 800 euron uhkasakko kultakin päivältä, jonka edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden täytäntöönpano viivästyy, nyt annettavan tuomion julistamispäivästä siihen asti, kunnes edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annettu tuomio on pantu kattavasti täytäntöön.**

4) **Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

5) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset