



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 26. ledna 2012¹

Věc C-301/10

**Evropská komise
proti**

Spojenému království Velké Británie a Severního Irska

„Směrnice 91/271/EHS — Stokové soustavy — Čištění městských odpadních vod — Pojmy ‚dostatečná účinnost‘ a ‚nejlepší technické znalosti, nepřinášejí-li to nadměrné náklady“

1. Projednávaná věc je výsledkem žaloby podané Komisí proti Spojenému království z důvodu údajného porušení směrnice 91/271/EHS², která se týká odvádění a čištění městských odpadních vod (dále jen „směrnice“). Tato žaloba je jednou z řady podobných žalob podaných Komisí proti mnoha členským státům, které se týkají různých částí směrnice: tato věc se však od většiny těchto žalob liší, neboť těžištěm sporu není posouzení skutkových okolností, nýbrž výklad některých pojmů, které se vyskytují v právním předpisu, avšak nejsou přesně definovány. Jak uvidíme dále, na významu, který je těmto pojmům třeba připsat, závisí určení povinností, které směrnice ukládá členským státům, a tudíž i opodstatněnost žaloby Komise.

I – Právní rámec

2. Ustanoveními směrnice, která jsou v projednávané věci relevantní, jsou zejména její články 3, 4 a 10, jakož i její příloha I.

3. Článek 3 zavádí obecnou zásadu, podle níž členské státy musejí zajistit, aby všechny městské aglomerace přesahující určitou minimální velikost³ byly vybaveny stokovými soustavami. V případě lokalit, kterých se týká projednávaná žaloba, byl nejzazším datem stanoveným směrnicí pro dosažení souladu s článkem 3 31. prosinec 2000.

4. Způsoby a časovými rámci z velké části obdobnými těm, jež jsou uvedeny v článku 3, stanoví článek 4 povinnost, aby „městské odpadní vody odváděné stokovými soustavami byly před vypuštěním podrobeny sekundárnímu čištění nebo jinému rovnocennému čištění“.

5. Není zpochybňována skutečnost, že se na všechny lokality, jež jsou předmětem projednávané žaloby, vztahují povinnosti jak článku 3, tak článku 4.

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod (Úř. věst. L 135, s. 40; Zvl. vyd. 15/02, s. 26).

3 — Stanovena na populační ekvivalent 2000. Pojem „populační ekvivalent“ je obsažen v čl. 2 bodu 6, avšak není zde relevantní, neboť je nesporné, že povinnosti podle článku 3 a článku 4 směrnice existují ve vztahu ke všem lokalitám uvedeným Komisí v její žalobě.

6. Článek 10 popisuje charakteristiky, které musejí mít čističky uvedené v článku 4, a zní takto:

„Členské státy zajistí, aby byly čistírny [čističky] městských odpadních vod, stavěné způsobem vyhovujícím požadavkům článků 4, 5, 6 a 7, projektovány, budovány, provozovány a udržovány tak, aby byla zaručena jejich dostatečná účinnost za všech běžných místních klimatických podmínek. Při projektování čistíren se vezmou v úvahu sezónní rozdíly zatížení“.

7. Příloha I směrnice obsahuje některé dodatečné technické informace. Konkrétněji se ve svém bodě A věnuje stokovým soustavám a stanoví následující:

„Stokové soustavy berou v úvahu požadavky čištění odpadních vod.

Projektování, výstavba a udržování stokových soustav se provádí v souladu s nejlepšími technickými znalostmi, nepřináší-li to nadměrné náklady, zejména pokud jde o:

- objem a charakter městských odpadních vod,
- předcházení průsakům,
- omezování znečištění recipientů v důsledku silných dešťů“.

8. Výše uvedený bod A obsahuje poznámku pod čarou, která zní takto:

„Vzhledem k tomu, že v praxi není vždy možné vybudovat stokovou soustavu a čističku odpadních vod tak, aby bylo možno čistit všechny odpadní vody během situací, jako jsou např. neobvykle silné deště, rozhodnou členské státy o opatřeních omezujících znečištění z dešťových přívalů. Taková opatření by mohla být založena na poměrech zředování nebo kapacitách vzhledem k průtoku za suchého počasí, nebo by mohla vymezit určitý přijatelný počet přelití za rok“.

9. Tatáž poznámka pod čarou je použitelná i na bod B přílohy, který stanoví některé požadavky, které čističky nutně musejí splňovat.

II – Skutkový stav a postup před zahájením soudního řízení

10. Žaloba Komise se týká čtyř lokalit: Whitburn, Beckton, Crossness a Mogden.

11. První lokalita (Whitburn) se nachází na severovýchodě Anglie. V případě této lokality Komise namítá pouze porušení článku 3 směrnice týkajícího se stokových soustav.

12. Zbylé tři lokality se nacházejí v oblasti Londýna a jsou součástí systému odvádění a čištění odpadních vod hlavního města. V případě Beckton a Crossness Komise namítá porušení jak článku 3 týkajícího se stokových soustav, tak článků 4 a 10 týkajících se čistíren. V případě Mogden je však uplatňováno porušení pouze článků 4 a 10.

13. Postup před zahájením soudního řízení byl v projednávané věci obzvláště zdoluhavý a složitý a není nutné jej podrobně popisovat. Tento postup může být v zásadě shrnut následovně.

14. Komise dne 3. dubna 2003 na základě stížnosti obdržené již v roce 2000 a v návaznosti na bezvýsledná jednání s britskými úřady zaslala Spojenému království první výzvu dopisem, která se týkala situace ve Whitburn.

15. Komise následně obdržela stížnosti týkající se vypouštění velkého množství nezpracovaného odpadu do Temže v letech 2004–2005, kontaktovala v této souvislosti britské úřady a dne 21. března 2005 zaslala výzvu dopisem týkající se situace v oblasti Londýna.

16. Vzhledem k tomu, že Komise nepovažovala odpovědi orgánů Spojeného království za uspokojivé, vydala dne 10. dubna 2006 první odůvodněné stanovisko, ve kterém vytýkala porušení článku 3 a přílohy I směrnice, v případě lokality Whitburn, a článků 3, 4 a 10, jakož i přílohy I v případě Londýna.

17. Komise na základě informací, které následně obdržela od britských orgánů, vydala dne 1. prosince 2008 dodatečné odůvodněné stanovisko, v němž především omezila rozsah vytýkaných skutečností týkajících se oblasti Londýna, když je omezila na oblasti Beckton, Crossness a Mogden.

18. Následovala další korespondence a jednání mezi Komisí a orgány Spojeného království, aniž však bylo dosaženo řešení. Vzhledem k tomu, že Komise nepovažovala odpovědi poskytnuté Spojeným královstvím na odůvodněná stanoviska za uspokojivé, podala projednávanou žalobu.

III – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

19. Žaloba soudní kanceláři došla dne 16. června 2010. Po obvyklé výměně písemných vyjádření byli účastníci řízení vyslechnuti na jednání konaném dne 10. listopadu 2011.

20. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že Spojené království tím, že nezajistilo zřízení vhodných stokových soustav podle čl. 3 odst. 1 a 2 a přílohy I A směrnice ve Whitburn, jakož i v londýnských čtvrtích Beckton a Crossness, a též nezajistilo vhodné čištění odpadních vod v čističkách odpadních vod v Beckton, Crossness a Mogden podle čl. 4 odst. 1 a 3, článku 10 a přílohy I B směrnice, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z těchto ustanovení;
- uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.

21. Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr:

- žalobu zamítl;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

IV – K nesplnění povinnosti

A – Úvodní poznámky

22. Jak jsem již uvedl výše a jak sami účastníci řízení opakovaně zdůrazňovali, skutkový základ sporu je téměř zcela nesporný, s výjimkou některých druhotných aspektů. Základ sporu je tedy v zásadě právní a týká se potřeby definovat několik klíčových pojmů obsažených ve směrnici.

23. Skutečnost, kterou Komise vytýká Spojenému království ve vztahu ke všem čtyřem dotyčným lokalitám, je vypouštění nadměrného množství odpadních vod, bez jejich předchozího vyčištění. Konkrétněji je zdrojem tohoto problému podle názoru Komise nadměrné používání, takzvaných „odlehčovacích komor“ (v angličtině „combined sewer overflows“, neboli CSO). Jedná se o zařízení, která v případě přetížení stokové soustavy umožňují vypustit přímo do životního prostředí (obvykle do moře nebo řeky) vody, které předtím nebyly vyčištěny.

24. Jak naznačuje jejich samotný název, jsou CSO základní součástí zejména takzvaných „jednotných soustav“, v nichž jediná stoková síť odvádí jak domácí a průmyslové odpadní vody, které jsou důsledkem použití vody domácnostmi a důsledkem průmyslových činností, tak dešťové vody. Jak si lze snadno představit, stoková soustava tohoto typu je velmi citlivá na změny zatížení v důsledku srážek: v období silných dešťů totiž dochází k významnému zvýšení množství vody, která prochází stokovou soustavou. Nově vybudované stokové soustavy často odvádějí dešťové vody odděleně, avšak v případech již existujících jednotných zařízení je často nemožné je změnit v tomto smyslu, jelikož potřebné úpravy jsou složité a neúměrně nákladné. Většina stokových soustav, jež jsou předmětem projednávané věci, jsou jednotné soustavy.

B – K výkladu směrnice

25. Než přistoupím k přezkumu jednotlivých výtek Komise, je nezbytné vzít v úvahu některé základní aspekty směrnice.

26. Především je třeba připomenout, že jak již rozhodl Soudní dvůr, oblast působnosti směrnice je široká: neomezuje se na ochranu vodních ekosystémů, nýbrž směřuje k obecné ochraně „člověka, fauny, flóry, půdy, vody, vzduchu a krajiny“ před nepříznivými dopady. Výklad znění směrnice musí tudíž brát v úvahu na zřetel její širokou oblast působnosti⁴.

27. V některých oblastech směrnice členským státům ukládá číselně stanovené povinnosti, jejichž dodržení může být relativně snadno ověřeno: příkladem je definice „primárního čištění“ v čl. 2 bodu 7 nebo požadavky, jež pro čističky stanoví tabulka 1 přílohy I.

28. V jiných ohledech však ustanovení směrnice neobsahují přesná číselná nebo kvantitativní kritéria, a nabízejí se tudíž k tomu, aby byla předmětem různých výkladů s tím, že v konečném důsledku je na unijním soudu, aby určil, který výklad je správný. Je zcela zřejmé, že v projednávaném případě se jedná právě o situaci tohoto druhého typu. Soudní dvůr samozřejmě nemůže libovolně vytvořit číselná kritéria, kterým se chtěl zákonodárce vyhnout. Co však Soudní dvůr může učinit, je poskytnout definice, které tím, že v rámci možností upřesní význam textu, představují vhodné vodítko při výkladu.

29. V této souvislosti mimoto musím uvést, že v oblasti, jež je předmětem projednávané věci, je neexistence přesných referenčních bodů obzvláště problematická. Nejenže směrnice obsahuje některé obecné a nepřesné pojmy, navíc ve vysoce technických oblastech, ale ani sama Komise v tomto směru nevypracovala, byť jednostranně, obecné pokyny, které by umožnily objasnit, jakým způsobem její útvary dotýčná ustanovení vykládají. Podle mého názoru by bylo velice žádoucí, aby v případě, že tak neučiní zákonodárce, alespoň Komise vypracováním a zveřejněním příslušných pokynů k výkladu objasnila jejich význam.

30. Na základě těchto úvodních poznámek nyní přejdu k přezkumu hlavních pojmů, jejichž výklad je třeba v projednávané věci podat.

1. „Dostatečná účinnost“ čištění

31. Pojem „dostatečná účinnost“ je obsažen v článku 10 směrnice a vztahuje se výlučně na čističky, a nikoliv na stokové soustavy. Jedná se o pojem, který se vyskytoval již v prvním návrhu směrnice předloženém Komisí v roce 1989⁵ a který v podstatě zůstal nezměněn až do konečného znění. Konkrétněji, jak je vidno výše při citaci znění článku 10, směrnice hovoří o „dostatečn[é] účinnost[i] za všech běžných místních klimatických podmínek“.

4 — Rozsudek ze dne 23. září 2004, Komise v. Francie (C-280/02, Sb. rozh. s. I-8573, body 16 a 17).

5 — COM(89) 518 final, Úř. věst. 29.11.1989, C 300, s. 8 (článek 9).

32. Podle mého názoru není pochyb o tom, že článek 10 musí být vykládán v tom smyslu, že ukládá povinnost, aby čističky byly zpravidla schopny vyčistit *všechny* odpadní vody za běžných podmínek v dané lokalitě. To potvrzuje i judikatura Soudního dvora. Soudní dvůr určil, že došlo k nesplnění povinnosti v případech, kdy se odvádění nebo čištění týkalo 80 % nebo 90 % odpadních vod z aglomerace⁶. Takovýto striktní přístup je ostatně koherentní s obzvláště širokým cílem směrnice, jež jsem připomenul výše. Jak mimoto uvádí samotný článek 10, při projektování čistíren je nutné vzít v úvahu sezónní rozdíly zatížení. Jinými slovy, sezónní klimatické změny, jež jsou předvídatelné, neodůvodňují nevyčištění odpadních vod. Skutečnost, že směrnice odkazuje na „sezónní“ změny, znamená, že se jedná v zásadě o pravidelné změny, které se zpravidla každoročně opakují. Naopak zcela nepravidelná a nepředvídatelná změna může podle článku 10 odůvodnit nevyčištění.

33. Zjištění uvedené v předchozím bodě však nesmí být vykládáno příliš striktně v tom smyslu, že nevyčištění odpadních vod může být odůvodněno pouze v případě událostí, ke kterým dojde v průměru méně než jednou za rok (u kterých již zjevně nelze hovořit o „sezónní“ povaze). Článek 10 totiž musí být vykládán ve spojení s poznámkou pod čarou 1 přílohy I, kterou se budu zabývat níže, jež připouští, že členské státy mohou stanovit maximální přijatelný počet přelití za rok.

34. Jinými slovy je podle článku 10 směrnice nevyčištění odpadních vod přípustné pouze tehdy, *nastanou-li podmínky, které nejsou obvyklé*. Není možné takovou situaci podrobněji vymezit, jelikož zákonodárce se záměrně vyhnul jejímu podrobnějšímu číselnému objasnění. Je však nepochybné, že čistička, jež je projektována takovým způsobem, že nevyčištěné odpadní vody do životního prostředí vypouští *pravidelně*, je neslučitelná se směrnicí.

35. V tomto kontextu, vzhledem k tomu, že existuje jasná zásadní povinnost, avšak neexistuje žádné přesné vyčíslení možných výjimek z této povinnosti, je podle mého názoru zcela legitimní, aby Komise v rámci vykonávání své úlohy spočívající v dohledu nad dodržováním unijního práva přijala interní obecné pokyny, které vyjádří ustanovení zákonodárce v konkrétních a ověřitelných údajích, na jejichž základě pak Komise může v každém konkrétním případě posoudit vhodnost podání žaloby pro nesplnění povinnosti proti státu. Je samozřejmé, že konečné posouzení přísluší v každém případě Soudnímu dvoru jakožto soudu příslušnému k rozhodnutí o žalobách pro nesplnění povinnosti: před Soudním dvorem všechny okolnosti každého konkrétního případu mohou a musejí být brány na zřetel.

36. Jak jsem již zmínil výše, problém v projednávané věci však spočívá v tom, že Komise nejenže nevydala žádný pokyn v tomto směru, ale patrně v této oblasti ani nemá interně ustálenou praxi. To zjevně komplikuje jak úlohu Komise, tak úlohu unijního soudu.

2. „Neobvykle silné deště“ a „dešťové přívaly“

37. Tyto dva pojmy používá zákonodárce v příloze I směrnice, konkrétně v poznámce pod čarou 1 této přílohy. Je zde třeba ještě jednou citovat část textu této poznámky pod čarou (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska):

„Vzhledem k tomu, že není možné vybudovat stokovou soustavu a čistírnu [čističku] odpadních vod tak, aby bylo možno čistit všechny odpadní vody během situací, *jako jsou např. neobvykle silné deště, rozhodnou členské státy o opatřeních omezujících znečištění z dešťových přívalů*“.

6 — Rozsudky ze dne 7. května 2009, Komise v. Portugalsko (C-530/07, Sb. rozh. s. I-78, body 28 a 53), a ze dne 14. dubna 2011, Komise v. Španělsko (C-343/10, body 56 a 62).

38. Nejprve je třeba uvést, že oba pojmy jsou relevantní jak ve vztahu ke stokovým soustavám, tak ve vztahu k čistíčkám. V obou těchto případech vzal zákonodárce na vědomí skutečnost, že vybudování dokonalých soustav, které by byly schopny odvádět a čistit všechny odpadní vody bez jakékoliv výjimky, může být ve skutečnosti nemožné. V důsledku toho jsou členské státy povinny zavést postupy k omezení škod, ke kterým nevyhnutelně dochází v případech, kdy ne všechny odpadní vody jsou odváděny nebo čišťeny.

39. Ve svém vyjádření Spojené království tvrdilo, že situace, v nichž směrnice připouští, aby odpadní vody nebyly odváděny nebo čišťeny, nejsou jen situace výjimečné povahy: poznámka pod čarou 1 přílohy I má příkladnou povahu a nebrání státům, aby na základě posouzení vztahu náklady/přínosy dovolily podobné případy, i když okolnosti nejsou výjimečné. Podle Komise může být naopak neodvedení nebo nevyčištění vod připuštěno pouze ve zcela mimořádných případech, nastanou-li výjimečné situace.

40. Přestože text, jehož výklad musí být podán, není nejjasnější, jsem názoru, že postoj Komise je správný a že uvedená poznámka pod čarou 1, která nijak nepodporuje výklad podaný Spojeným královstvím, musí být chápána ve smyslu, že neodvádění nebo nečištění vod nemůže být v žádném případě považováno za „obvyklou“ situaci, která by byla slučitelná se směrnicí, ledaže nastanou výjimečné okolnosti.

41. Je pravda, že směrnice zmiňuje situaci „neobvykle silných dešťů“ v jednotlivých jazykových verzích jako příklad („během situací, jako jsou např.“). Implicitně tak připouští, že neodvádění nebo nečištění vod může být přípustitelné i v *jiných* situacích. O jaké jiné situace se jedná, však není uvedeno.

42. Na rozdíl od Spojeného království mám za to, že v rámci možné škály takovýchto situací se nicméně musí jednat o situace výjimečné povahy. V žádném případě nelze připustit, aby k vypouštění nevyčištěných odpadních vod do životního prostředí mohlo docházet za „obvyklých“ situací. Ve prospěch tohoto tvrzení svědčí zejména následující argumenty.

43. Zprvce poznámka pod čarou 1 musí být vykládána ve světle obecného cíle směrnice, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí. Bylo by absurdní připustit, aby nevyčištěné odpadní vody mohly být pravidelně vypouštěny do životního prostředí za jiných než výjimečných okolností pouze proto, že stoková soustava nebo čistíčka byly projektovány s nedostatečnou kapacitou.

44. Zadruhé skutečnost, že neobvykle silné deště jsou pouze jednou ze situací, v nichž jsou povoleny výjimky ze zásady odvádění/čištění všech odpadních vod, neznamená, že jiné situace, kdy takové výjimky lze povolit, nemají v každém případě rovněž výjimečnou povahu. Naopak výjimečnou povahu vyžaduje kontext a účel právního předpisu.

45. Zatřetí pasáž, jejíž výklad je třeba podat, pokračuje tím, že uvádí, že členské státy musejí stanovit opatření omezující znečištění z „dešťových přívalů“. Ačkoliv Spojené království tvrdí, že tento výraz musí být chápán tak, že se vztahuje na jakýkoliv druh přívalu vod, výklad směrnice ukazuje, že to nebylo záměrem zákonodárce. Přestože některé jazykové verze tohoto výrazu jsou neutrálnější a odkazují obecně na přívaly vod v důsledku dešťových srážek⁷, ve většině ostatních verzí tomu tak není a výjimečná povaha příčiny přívalu vod je jasná⁸. V situaci, kdy tedy považujeme za prokázané, že se povinnost omezit škody na životním prostředí v důsledku přívalových vod týká pouze přívalových vod v důsledku výjimečných událostí, pak bychom se v případě, že by státům bylo obecně umožněno, aby vypouštěly nevyčištěné vody i za „obvyklých“ podmínek, ocitli v situaci, kdy by směrnice ukládala

7 — Viz německou verzi („Regenüberläufen“) a nizozemskou verzi („hemelwater“).

8 — Viz kromě italské verze („piogge violente“) verzi francouzskou („pluies d'orage“), anglickou („storm“) a španělskou („aguas de tormenta“). Je známo, že v případě, kdy se jedna jazyková verze odlišuje od ostatních, nemůže podle ustálené judikatury Soudního dvora sloužit jako jediný základ pro výklad ustanovení, který je v rozporu s většinou ostatních jazykových verzí. Viz například rozsudky ze dne 27. března 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, Recueil, s. I-1345, bod 18); ze dne 19. dubna 2007, Velvet & Steel Immobilien (C-455/05, Sb. rozh. s. I-3225, bod 19), a ze dne 25. března 2010, Helmut Müller (C-451/08, Sb. rozh. s. I-2673, bod 38).

omezit škody způsobené přívalovými vodami v důsledku výjimečných událostí, avšak nikoliv škody způsobené přívalovými vodami, pro které nebylo podobné odůvodnění. Jednalo by se o absurdní situaci, která by byla zajisté neslučitelná s cílem směrnice. Je tedy jasné, že podstatou poznámky 1 pod čarou je to, že pouze za výjimečných okolností mohou být odpadní vody vypuštěny do životního prostředí, aniž předtím byly odvedeny a vyčištěny.

46. Dále podotýkám, že pokud je mi známo, existuje alespoň jedna jazyková verze, která potvrzuje výše uvedenou argumentaci⁹: mám na mysli německou verzi, která uvádí, že se nemožnost odvést a čistit vody týká „*extrémních*“ situací, jako jsou například neobvykle silné deště¹⁰. Přidání přídavného jména „*extrémní*“ zde potvrzuje, že v rámci možné škály musejí mít situace připuštěné ve smyslu poznámky pod čarou 1 v každém případě výjimečnou povahu.

47. Tato otázka je objasněna, avšak zůstávají ještě dvě otázky. Zaprvé, kdy lze deště považovat za „neobvykle silné“? Zadruhé, jaké jiné případy výjimečných situací, kromě klimatické situace, mohou odůvodnit neodvádění nebo nečištění vod?

48. V případě první otázky je zde potřeba zopakovat to, co jsem uvedl výše, a sice, že Soudní dvůr nemůže stanovit číselné hodnoty, kterým se chtěl zákonodárce záměrně vyhnout. Podobně může být zcela rozumné, aby Komise vypracovala kvantitativní pokyny, na nichž by se zakládala její kontrolní činnost: o přiměřenosti takových pokynů s konečnou platností rozhodne samozřejmě Soudní dvůr. V projednávaném případě však nic nenasevňuje tomu, že by Komise vypracovala zcela jasné pokyny. Komise však opakovaně jak během postupu před zahájením soudního řízení, tak v průběhu řízení před Soudním dvorem uvedla, že překročení hranice 20 vypuštění za rok je zpravidla varovným signálem, že existuje možné nesplnění povinnosti. Takovéto číselné kritérium, přes všechna jeho omezení, a aniž je dotčena povinnost posouzení v závislosti na konkrétním případě, může být přiměřené a přijatelné, neboť je výsledkem srovnání praxí existujících v jednotlivých členských státech.

49. Problém však spočívá v tom, že se sama Komise nezdá být úplně jistá úlohou, která má být přičtena hranici 20 vypuštění. Nejenže Komise v tomto směru nikdy nevydala oficiální pokyn, ale i v projednávaném případě se zdálo, že až do samého konce váhá mezi pojetím této hranice jako prahu, který by v zásadě nikdy neměl být překročen, s výhradou výjimečných okolností, a mírnějším pojetím, podle něhož je tato hranice pouhým vodítkem bez jakéhokoliv bezprostředního účinku.

50. Výsledkem je skutečnost, že zatímco na jedné straně Spojenému království nelze vytýkat, že převážnou část svých argumentů založilo na pravidlu 20 vypuštění, jež je jediným pravidlem, které Komise s určitou mírou jasnosti uvedla během postupu před zahájením soudního řízení, a zejména ve svém dodatečném odůvodněném stanovisku, na druhé straně je Soudní dvůr povinen posoudit tvrzené nesplnění povinnosti přímo na základě směrnice a jejích obecných ustanovení. Vzhledem k tomu, že postoj Komise je příliš neurčitý, nelze mít za to, že svou žalobu založila na jasně vymezené interní praxi, která vychází z pravidla 20 vypuštění, tedy z pravidla, které by samo za těchto okolností mělo být předmětem posouzení Soudního dvora.

51. V každém případě jsem toho názoru, že přesnější výklad pojmu „neobvykle silné deště“ musí nutně zohledňovat pojem, který přezkoumám níže, a sice pojem „nejlepší[mi] technick[ými] znalos[tm]i, nepřináší-li to nadměrné náklady“ (nebo, použijeme-li anglický výraz, „best technical knowledge not entailing excessive costs“, od něhož je odvozen akronym BTKNEEC). Jedná se samozřejmě o zcela odlišný pojem, který se vztahuje nikoliv na klimatické události, nýbrž na lidské konání. Nicméně mám za to, že ve skutečnosti jediný rozumný způsob, jak vykládat povinnosti směrnice, je provést v každém konkrétním případě celkový přezkum okolností tak, že se v jediném posouzení spojí ověření

9 — Přestože samozřejmě není rozhodující. Jak jsem právě uvedl, text jediné jazykové verze nemůže sám o sobě odůvodnit výklad, který je v rozporu s ostatními jazykovými verzemi.

10 — „Extremsituationen, wie z.B. bei ungewöhnlich starken Niederschlägen“.

mimořádné povahy události a náklady nezbytné pro vybudování stokových soustav a čištění dostatečných k předcházení jakémukoliv přívalu vod i v takovýchto mimořádných situacích. Jinými slovy se domnívám, že pojem „neobvykle silné deště“ není statický, ale může se měnit i v závislosti na dalších kritériích.

52. V tomto kontextu musí být koncept BTKNEEC podle mého názoru zohledněn i ve vztahu k čističkám, přestože formálně odkazuje v příloze I pouze na stokové soustavy. Tento koncept se totiž zdá být nejvhodnější pro zajištění dosažení ambiciózních cílů směrnice, aniž by ztratil ze zřetele, že je třeba zaujmout realistický přístup ohledně ekonomické a technické proveditelnosti.

53. Co se nakonec týče druhé otázky týkající se jiných možných výjimečných situací, než jsou meteorologické události, i zde je třeba zdůraznit, že je vhodné ponechat dostatečně široký prostor pro zohlednění situací nejen výjimečných, nýbrž i nepředvídatelných. Jako příklad takovéto situace lze uvést výpadek hlavního zdroje elektrické energie, který by vyřadil čističky z provozu, nebo přírodní pohromy, které by i přesto, že je nezpůsobily srážky (například zemětřesení), mohly poškodit nebo dočasně vyřadit z provozu čističky nebo stokové soustavy. V takových případech by směrnice nepochybně porušena nebyla. Avšak je stejně tak jisté, že i v takovýchto případech by státy měly povinnost přijmout opatření k omezení znečištění ve smyslu poznámky pod čarou 1 přílohy I, i když vypuštění nevyčištěné vody nebylo zapříčiněno dešťovými srážkami. Jakýkoliv jiný výklad by byl v rozporu s povinností zajistit užitečný účinek směrnice a dodržet její cíle.

3. „Nejlepší technické znalosti, nepřináší-li to nadměrné náklady“ (BTKNEEC)

54. Definice pojmu BTKNEEC je jedním z aspektů projednávané věci, o kterém účastníci řízení velmi dlouho a intenzivně vedli diskuse, jak v písemných vyjádřeních, tak na jednání. Jedná se o pojem obsažený v bodě A přílohy I: z formálního hlediska však odkazuje pouze na stokové soustavy, nikoliv na čističky. Jak jsem se však snažil vysvětlit v předchozích bodech, mám za to, že koncept BTKNEEC může být považován za jeden z klíčových aspektů směrnice, který je užitečný pro výklad všech jejích ustanovení, včetně ustanovení týkajících se čištění. Tento koncept totiž umožňuje vhodně sladit potřebu zaručit užitečný účinek směrnice s potřebou upustit od toho, aby státům byly ukládány povinnosti, které nemohou splnit. I když je koncept „dostatečná účinnost“ čištění, stanovený v článku 10, vyjádřen jinými slovy, je založen na stejné myšlence a lze jej samotný považovat za projev ustanovení BTKNEEC.

55. Podle výkladu Spojeného království je pojem BTKNEEC stěžejní v rámci pravidla, které členským státům v zásadě povoluje vykonávat širokou diskreční pravomoc při rozhodování založeném v podstatě na posouzení vztahu náklady/přínosy o tom, jaká musí být vhodná úroveň odvádění a čištění odpadních vod. V rámci tohoto posouzení Spojené království považuje za podstatné zejména to, aby byl vždy brán v úvahu dopad vypouštění nevyčištěných vod na recipienty: jinými slovy, zásady směrnice jsou vždy dodrženy a nedojde k žádnému porušení v případech, kdy i přesto, že odvedené nebo vyčištěné vody představují pouze část odpadních vod, vypouštění nezpůsobí významné škody na životním prostředí.

56. Podle výkladu Komise je však v praxi jediným důsledkem konceptu BTKNEEC pouze skutečnost, že členským státům je přiznána svobody volby mezi možnými systémy pro dosažení cíle, který je s výjimkou výjimečných případů neměnný, a sice cíl odvádění a čištění 100 % odpadních vod. Jinými slovy, podle Komise toto ustanovení jednoduše znamená, že si státy mohou zvolit nejlevnější z technicky proveditelných alternativ pro dosažení potřebného výsledku.

57. Mám za to, že při bližším zkoumání musí být jak výklad Spojeného království, tak výklad Komise odmítnut. Přestože se oba výklady liší, vyznačují se totiž extrémním výkladem dotyčného ustanovení. Na jedné straně by přijetí názoru zastávaného Spojeným královstvím znamenalo v konečném důsledku přiznat členským státům tak širokou diskreční pravomoc, že by směrnicí jako celek zbavila – nebo

téměř zbavila – užitečného účinku, zejména v částech, kde členským státům ukládá povinnost vybavit všechny aglomerace nad určitou minimální velikost stokovými soustavami a čističkami. Na druhé straně výklad Komise, i když je pravděpodobně blíže ke smyslu tohoto ustanovení, jak bylo zamýšleno zákonodárcem, může zbavit užitečného účinku alespoň ustanovení BTKNEEC, pokud tohoto účinku nezbaví směrnici jako celek¹¹. Není totiž důvodné se domnívat, že zákonodárce směrnice tím, že výslovně uvádí, že je potřeba používat nejlepší technické znalosti, nepřináší-li to nadměrné náklady, pouze přiznal členským státům svobodu zvolit nejlevnější z možných technických systémů pro dosažení jediného konečného výsledku. Je naopak jasné, že tímto ustanovením zákonodárce zamýšlel minimalizovat možné „nadměrné“ účinky příliš striktního používání směrnice a předjal možnost, že v některých případech musejí být nepříznivé účinky na životní prostředí přijaty.

58. Podle mého názoru se správný výklad ustanovení BTKNEEC nachází uprostřed mezi dvěma extrémními přístupy, které jsem právě popsal.

59. Konkrétně je ustanovení BTKNEEC nutné považovat za jakýsi „bezpečnostní ventil“, který umožňuje vyhnout se tomu, aby byly členským státům uloženy nereálné povinnosti nebo zcela nepřiměřené náklady na výstavbu. V této souvislosti je však třeba objasnit několik bodů.

60. Zaprvé dané ustanovení představuje výjimečný mechanismus, který nelze použít pro zbavení smyslu zásady, jež byla potvrzena samotnou judikaturou Soudního dvora, že se odvádění a čištění musejí týkat obecně všech odpadních vod. Tím spíše je třeba zdůraznit tuto výjimečnou povahu vyplývající z judikatury Soudního dvora, právě jedná-li se o směrnici 91/271, že náklady na nezbytné úpravy jsou samy o sobě irelevantní¹².

61. Zadruhé, jak je zřejmé, nemůže použití tohoto ustanovení obecně souviset s takovými předem stanovenými okolnostmi. Nelze tudíž například *a priori* určit výši nákladů, nad níž povinnost odvádět a čistit 100 % odpadních vod automaticky odpadá. Ustanovení BTKNEEC naopak vždy a v každém případě vyžaduje úplné posouzení všech okolností každého jednotlivého případu, kterým musí být nutně přizpůsobeno.

62. Zatřetí lze v tomto kontextu vzít v úvahu rovněž dopad nevyčištěných odpadních vod na životní prostředí, jak to vřele doporučilo Spojené království ve svém písemném vyjádření a na jednání. Nepřiměřenost nákladů na některé práce, a tudíž neexistence potřeby je skutečně provést, může být pádněji posouzena, vezmeme-li v úvahu rovněž dopad nevyčištění vod na životní prostředí. Je zjevné, že neprovedení některých prací, a tudíž tolerování některých vypouštění nevyčištěných vod do životního prostředí, bude tím přijatelnější, čím budou menší potenciální škody, které by nevyčištěná voda mohla způsobit.

63. Možnost zohlednit kritérium nepříznivých účinků nevyčištěných vod na životní prostředí však neznamená, na rozdíl od toho, co tvrdí Spojené království, že je jediným kritériem, na jehož základě musí být posouzena slučitelnost se směrnicí. Jak Komise správně tvrdila na jednání, směrnice neuvádí přijatelné prahy znečištění: stanoví základní povinnost vybavit městské aglomerace stokovými soustavami a čističkami odpadních vod. V nedávných rozsudcích, které jsem uvedl výše¹³, Soudní dvůr poté, co shledal, že pokrytí stokových soustav v některých aglomeracích nedosahovalo 100 %, nezkoumal, zda to mělo za důsledek nepříznivé dopady na životní prostředí, a naopak bez dalšího učinil závěr, že došlo k protiprávnímu jednání dotyčných členských států.

11 — Toto ustanovení mimochodem nebylo obsaženo v původním návrhu Komise a bylo vloženo pouze do konečného znění směrnice schváleného Radou.

12 — Rozsudek ze dne 30. listopadu 2006, Komise v. Itálie (C-293/05, Sb. rozh. s. I-122, bod 35).

13 — Poznámka pod čarou 6.

64. V důsledku toho nelze přijmout argument Spojeného království, podle něhož po uplynutí lhůt stanovených směrnicí pro vybudování stokových soustav a čistíren záleží pouze na skutečnosti, že městské aglomerace takovými zařízeními disponují, bez ohledu na jejich výkonnost. Při rozvinutí těchto úvah do extrému by vybudování systému, který by byl schopen vyčistit například pouze 50 % odpadních vod města, postačovalo k zajištění slučitelnosti se směrnicí a právní povinnost dosáhnout souladu se směrnicí ve stanovené lhůtě by již nevyžadovala zlepšení výkonnosti pro dosažení 100 %, nýbrž pouze zlepšení účinnosti systému, pro které by nebyla stanovena žádná lhůta a v podstatě by nebyla umožněna žádná kontrola. Je zřejmé, že takovýto výklad neodpovídá ani vůli zákonodárce, ani judikatuře Soudního dvora v této oblasti.

65. Mimoto je v zájmu zachování užitečného účinku směrnice nezbytné, aby v případě, kdy je odvádění nebo čištění 100 % odpadních vod – samozřejmě s výjimkou mimořádných situací, v nichž sama Komise připouští možnost nečištění – nemožné nebo obzvláště složité, bylo na dotýcném členském státě, aby předložil důkaz o použitelnosti ustanovení BTKNEEC. V situacích tohoto druhu totiž mezi členským státem a Komisí existuje jasná nerovnost v přístupu k informacím: Komise nemá samostatné nástroje pro posouzení konkrétní situace a musí vycházet z informací, které jsou jí poskytnuty zejména dotýcným členským státem. Tato situace je ostatně v souladu s judikaturou Soudního dvora, podle níž, i když v řízeních o nesplnění povinnosti důkazní břemeno nese Komise, jakmile Komise poskytla alespoň neúplné důkazy skutkových okolností, na nichž se zakládá její žaloba, je na členském státu, aby na základě úplnějších informací, které má k dispozici, předložil podrobné důkazy o tom, že k protiprávnímu jednání ve skutečnosti nedošlo¹⁴.

4. Shrnutí

66. Shrneme-li úvahy ohledně obecného rozsahu povinností stanovených směrnicí rozvinuté výše, je třeba poukázat na to, že tato směrnice obecně ukládá členským státům, aby vybavily městské aglomerace stokovými soustavami a čističkami, které jsou schopny, kromě výjimečných okolností, zajistit odvádění a čištění *všech* odpadních vod. Povinnost odvádění a čištění všech odpadních vod se nevztahuje na případy, kdy je to technicky nemožné nebo to vyžaduje zcela nepřiměřené náklady zejména s ohledem na omezenou povahu nepříznivého dopadu na životní prostředí.

67. Konkrétně navrhuji dvoustupňovou kontrolu ve vztahu jak ke stokovým soustavám, tak k čističkám. V první fázi je třeba ověřit, zda vypouštění mohou být považována za výjimečnou událost, nebo, přesněji řečeno, za prvek v provozu stokové soustavy nebo čističky, který není „obvyklý“. V druhé fázi, pokud v první fázi vyšlo najevo, že události vedoucí k vypouštění nevyčištěných vod do životního prostředí nemají výjimečnou povahu, je třeba provést ověření z hlediska ustanovení BTKNEEC. V této fázi je důkazním břemenem, jež je v první fázi rozděleno obvyklým způsobem mezi Komisi a členským státem, zcela zatížen členský stát. Je totiž na státu, aby prokázal, že dosažení vyšší úrovně odvádění nebo čištění vod je technicky nemožné, nebo že představuje zcela nepřiměřené náklady ve vztahu k přínosům pro životní prostředí.

68. Vzhledem k tomu, že povinnosti uložené členským státům byly úvodem objasněny, lze nyní přejít k přezkumu jednotlivých výtek uplatněných Komisí vůči Spojenému království.

14 — Viz například nedávný rozsudek ze dne 10. prosince 2009, Komise v. Spojené království (C-390/07, Sb. rozh. s. I-214, body 43 až 45). Po obecný popis důkazního břemena v řízeních o nesplnění povinnosti viz rovněž body 42 až 46 stanoviska předneseného dne 26. března 2009 generální advokátkou J. Kokott ve věcech C-335/07, Komise v. Finsko a C-438/07, Komise v. Švédsko, v nichž byly vydány rozsudky dne 6. října 2009 (Sb. rozh. s. I-9459 a s. I-9517).

C – K situaci ve Whitburn

1. Skutkový stav a stanoviska účastníků řízení

69. Nesplnění povinnosti tvrzené Komisí ve vztahu k Whitburn se týká, jak bylo uvedeno výše, pouze článku 3 směrnice, který se vztahuje na stokové soustavy. Naproti tomu není tvrzena neexistence nebo nedostatečnost čistíren.

70. Whitburn je součástí aglomerace Sunderland, která je obsluhována jedinou hlavní stokovou soustavou jednotného typu, do níž přicházejí jak městské odpadní vody, tak dešťové vody. Za běžných okolností jsou vody ze stokové soustavy ve Whitburn převáděny přes několik přečerpávacích stanic (Seaburn, Roker a následně St. Peters) do čističky v Hendon, jež zajišťuje čištění vod pocházejících z celé aglomerace.

71. V případě, že objem vod odvedených do stokové soustavy ve Whitburn 4,5krát převyší objem soustavy za suchého počasí¹⁵, jsou přebytečné vody odvedeny odváděcím tunelem, jehož provozní kapacita činí 7 000 m³. Když se objem vod nacházejících se ve stokové soustavě sníží, vody zadržované v tunelu se znovu vrátí do stokové soustavy a jsou odvedeny do čističky v Hendon ke konečnému čištění. Je-li však překročena provozní kapacita tunelu, přebytečné vody jsou vypuštěny přímo do moře, a procházejí přitom pouze mechanickým filtrováním přes 6 mm síto. Taková vypouštění se provádějí prostřednictvím podmořského potrubí dlouhého 1,2 km.

72. Během let předcházejících datu stanovenému v odůvodněném stanovisku (1. února 2009) odpovídala vypouštění nevyčištěných vod ve Whitburn údajům uvedeným v tabulce níže. Údaje byly poskytnuty Komisí, avšak nebyly Spojeným královstvím zpochybněny.

Rok	Počet vypuštění	Vypuštěný objem (m ³)
2005	27 ¹⁶	542 070
2006	25	248 130
2007	28	478 620
2008	47	732 150

73. Podle Komise tyto údaje svědčí o nadměrném množství vypuštění nevyčištěných vod do životního prostředí, které je neslučitelné s povinnostmi uloženými směrnicí členským státům.

74. Komise se na podporu svého stanoviska opírá ve velkém rozsahu o zprávu předloženou dne 25. února 2002 nezávislým inspektorem jmenovaným ministerstvem životního prostředí Spojeného království (dále jen „inspektor“) v návaznosti na žádost společnosti, která spravuje soustavu ve Whitburn, o některé změny v jejím povolení ke správě soustavy. Tato zpráva obsahuje několik velmi kritických připomínek ke stokové soustavě ve Whitburn, jež je považována za nedostatečnou pro adekvátní omezení vypouštění nevyčištěných vod do životního prostředí¹⁷. Podle inspektora je důsledkem nedostatečnosti stokové soustavy ve Whitburn časté vypouštění nevyčištěných vod i v obdobích mírných dešťů a sucha. V letech následujících po zprávě inspektora podle názoru Komise

15 — Objem stokové sítě za suchého počasí je objem vod, které jsou do ní odvedeny při absenci dešťových srážek.

16 — V dopisu Spojeného království zaslaném Komisí dne 15. června 2006 v odpovědi na odůvodněné stanovisko nicméně počet vypuštění uvedený pro rok 2005 činí 85. Naproti tomu celkový objem vypuštěných vod je vždy uváděn za rovnající se 542 070 m³.

17 — Viz zejména body 16.5.1.4 až 16.5.1.5, 16.5.1.7 až 16.5.1.9, 16.5.5.1, 16.5.11.2 až 16.5.11.3. Ve zprávě je však vyjádřeno kladné stanovisko ke změně podmínek stávajícího povolení za účelem povolit spravující společnosti, aby v nouzových případech vypouštěla nevyčištěné odpadní vody prostřednictvím podmořského potrubí ve Whitburn. Jak jsem naznačil, soustředila se kritika inspektora naopak na správu vypouštění za běžných okolností.

nedošlo k žádné fyzické úpravě stokové soustavy ve Whitburn. Jediná změna, ke které došlo, se týká metod správy vodního odváděcího tunelu v případě přetížení: v důsledku těchto nových metod docházelo k méně častým vypouštěním, avšak objem nevyčištěných vod vypuštěných do životního prostředí zůstal v podstatě stejný mezi lety 2001 a 2008, když se pohyboval mezi nejvýše 732 150 m³ (v roce 2008) a nejméně 248 130 m³ (v roce 2006).

75. Takovéto množství nevyčištěných vod podle Komise odpovídá množství vyprodukovanému aglomerací s počtem obyvatel nad 3 700 (na základě objemu v roce 2006) a nad 11 000 (na základě objemu v roce 2008), v každém případě s populačním ekvivalentem vyšším než 2000, nad který směrnice stanoví povinnost vybavit aglomeraci stokovými soustavami a čističkami. Jinými slovy je to stejné, jako kdyby existovala celá aglomerace takovéto velikosti, která by neměla žádné odvádění a čištění odpadních vod.

76. Porušení směrnice je podle Komise o to závažnější, že podmořské potrubí se nachází v blízkosti k některým plážím, na nichž byl často hlášen výskyt odpadu pocházejícího z největší pravděpodobnosti ze stokové soustavy ve Whitburn.

77. Spojené království nezpochybňuje většinu skutečností uváděných Komisí, s výjimkou odpadu vyplaveného na pláži. Podle názoru Spojeného království totiž tento odpad nemůže pocházet ze stokové soustavy ve Whitburn, jelikož podmořské potrubí používané pro vypouštění je vybaveno filtry: odpad, jehož výskyt je ostatně v posledních letech méně častý, tudíž musí pocházet z jiného zdroje. Ve zbývajících částech jsou skutečnosti týkající se Whitburn nesporné a obhajoba Spojeného království se v podstatě opírá o výklad směrnice.

78. Spojené království zdůrazňuje především skutečnost, že kvalita vod, do kterých se odpad vypouští, neutrpěla nežádoucí účinky z důvodu samotného vypouštění, jak o tom svědčí zejména skutečnost, že vody podél místních pláží vždy respektovaly limity stanovené unijním právem pro vody ke koupání¹⁸.

79. Spojené království rovněž vychází ze studie vypracované v roce 2010, jejímž účelem je přezkum situace ve Whitburn ve světle odůvodněného stanoviska a dodatečného odůvodněného stanoviska Komise. Tato studie vyhodnotila obzvláště možné dopady snížení počtu vypouštění pod prahovou hodnotu 20 za rok, jak Komise patrně vyžadovala zejména v dodatečném odůvodněném stanovisku. V této studii byl učiněn závěr, že pro udržení počtu vypouštění pod 20 za rok je jediným možným řešením zvýšení kapacity odváděcího tunelu na kapacitu 10 800 m³. Takováto úprava by však přinesla pouze minimální zlepšení, rovnající se přibližně 0,31 %, jakosti vodních recipientů vypočítané na základě parametrů běžně používaných k vyhodnocení vod ke koupání. Z těchto důvodů studie úpravy stokové soustavy ve Whitburn nedoporučila.

2. Analýza

80. Pro ověření, zda Spojené království nesplnilo povinnosti ve vztahu k situaci ve Whitburn, založím svou analýzu na dvoustupňovém modelu, který jsem navrhl výše.

81. Co se zaprvé týče nevýjimečné povahy vypouštění nevyčištěných vod, jsem toho názoru, že Komise prokázala tuto skutečnost právně dostačujícím způsobem. Jak jsem na to již poukázal výše a Spojené království to ostatně nezpochybnilo, navzdory zlepšení situace v posledních letech stoková soustava ve Whitburn nadále pravidelně vypouští do životního prostředí nevyčištěné vody. Jak jsem již poznamenal, není možné uvést počet vypouštění, který by představoval pevnou hranici mezi výjimečnými událostmi a opakujícími se událostmi: Komise, jak jsme viděli, často odkazuje na údaj 20 vypouštění a zpráva

18 — Viz v tomto ohledu směrnice Rady 76/160/EHS ze dne 8. prosince 1975 o jakosti vod ke koupání (Úř. věst. 1976, L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 26).

vyžádaná vládou Spojeného království k situaci v Londýně¹⁹ dokonce obsahuje závěr, že přiměřený počet je ještě nižší, a sice 12 vypuštění za rok. V každém případě se situace ve Whitburn bez ohledu na přijatý model bezpochyby vyznačovala v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku tím, že počet a intenzita vypouštění svědčily o opakující se a zajisté nikoliv občasně události. Jak je zřejmé z tabulky uvedené v bodě 72, v letech 2006 až 2008 každoročně docházelo k vypouštění v četnosti od 25 do 27. Takový počet bezpochyby neodpovídá výjimečné události, a ostatně ani Spojené království netvrdilo, že vypouštění ve Whitburn mělo výjimečnou povahu.

82. Je však ještě potřeba přezkoumat, zda se Spojenému království s ohledem na důkazy předložené Komisí podařilo prokázat použitelnost ustanovení BTKNEEC na projednávaný případ, jinými slovy, zda snížení počtu vypuštění vyžaduje technologicky nemožná řešení nebo náklady, které jsou absolutně nepřiměřené ve srovnání s přínosy.

83. V tomto ohledu je podle mého názoru klíčovým dokumentem studie vypracovaná v roce 2010, kterou jsem zmínil výše v bodě 79. Na jejím základě je především zřejmé, že podstatné snížení vypouštění nevyčištěných vod ve Whitburn z technologického hlediska nenaráží na žádné překážky: v podstatě by to totiž představovalo rozšíření stávajícího odváděcího tunelu a Spojené království při žádné příležitosti neuvvedlo, že by takové řešení nebylo proveditelné.

84. Současně však studie vypočítala, jaké by mohlo být konkrétně zlepšení kvality vodních recipientů, kterého by se dosáhlo rozšířením tunelu a následným snížením vypouštění. Za referenční hodnotu byl vzat práh 20 vypuštění podle údajů poskytnutých Komisí během postupu před zahájením soudního řízení. V tomto kontextu studie předpokládala zlepšení kvality vod pouze o 0,3 %, a obsahovala proto závěr, že vztah náklady/přínosy neodůvodňoval přijetí dalších opatření ve Whitburn.

85. V této souvislosti je rovněž třeba připomenout, že podle tvrzení Spojeného království, kterému Komise neoponovala, je kvalita mořské vody u Whitburn poměrně vysoká a stále splňuje kritéria stanovená unijními právními předpisy pro vody ke koupání. I když kvalita vod recipientů ke koupání není přímo relevantní pro účely posouzení slučitelnosti se směrnicí 91/271, může to být zohledněno, jak jsem již uvedl, v rámci celkového přezkumu pro účely případného použití ustanovení BTKNEEC. Zdá se tudíž rozumné, že v takové situaci se vnitrostátní orgány rozhodly upustit od nákladných stavebních úprav, které by vedly jen k zanedbatelnému zlepšení stavu životního prostředí.

86. Ve světle těchto zjištění mám za to, že úvahy rozvinuté Spojeným královstvím jsou právoplatné a že Komisi se v projednávaném případě nepodařilo prokázat existenci nesplnění povinnosti, pokud jde o stokovou soustavu ve Whitburn. Přestože totiž nevyčištěné vody v této oblasti byly vypouštěny pravidelně, Spojené království prokázalo, že by případné stavební práce ke zvýšení kapacity stokové soustavy provedené pro dosažení souladu s pokyny vydanými Komisí během postupu před zahájením soudního řízení měly za následek minimální přínosy, které by byly nedostatečné k odůvodnění provedení prací. První část žaloby Komise tudíž musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

D – *K situaci v Beckton, Crossness a Mogden*

1. Skutkový stav a stanoviska účastníků řízení

87. V případě Londýna se žaloba Komise týká tří oblastí, a to Beckton, Crossness a Mogden. Konkrétně se týká čistíren těchto tří lokalit, které jsou považovány za nedostatečné k zajištění dodržování směrnice, a jsou tudíž v rozporu s články 4 a 10 směrnice. Pokud jde o Beckton a Crossness, Komise mimoto namítá porušení článku 3 směrnice, když tedy za nedostatečné považuje i stokové soustavy.

19 — Jedná se o zprávu TTSS, ke které se vrátím v bodech 90 a násl. níže.

88. Všechny tři uvedené lokality jsou součástí systému odvádění a čištění vod Londýna, který obsluhuje celkem více než 9 milionů populačního ekvivalentu. Jedná se o systém, jenž je z velké části jednotného typu, který byl projektován v 19. století a byl postupně rozšířen a upraven s rozrůstající se městskou aglomerací.

89. V Londýně se vyskytují dva druhy problémů. Zaprvé, při překročení kapacity stokové soustavy se stejně jako ve Whitburn použije odlehčovací komora. Systém v Londýně zahrnuje 57 odlehčovacích komor, z nichž téměř všechny vypouštějí do Temže, a patrně jim stále chybějí i základní filtrační systémy vypouštěných vod. Zadruhé, některé z čistíren, do kterých jsou přiváděny vody odvedené do stokových soustav, nejsou v určitých situacích schopny vyčistit veškeré množství vody, které je do nich přivedeno: v těchto případech je část vod vypuštěna poté, co je podrobena jen minimálnímu čištění.

90. Hlavním důkazem, na němž Komise zakládá své argumenty v případě Londýna, je zpráva předložená v únoru 2005 pracovní skupinou v rámci Thames Tideway Strategic Study (dále jen „TTSS“). TTSS byla zřízena v roce 2000 vládou Spojeného království a měla za úkol vyhodnotit ekologický stav Temže.

91. Zpráva TTSS poukazuje obzvláště na to, že z 57 odlehčovacích komor systému v Londýně jich má 36 nepříznivé účinky na životní prostředí. V průměru dojde každoročně přibližně k 60 vypuštěním nevyčištěných vod v rámci systému, a to i v obdobích mírných srážek. Každý rok je do životního prostředí vypuštěno několik milionů tun nevyčištěných vod, což odpovídá produkci odpadních vod z aglomerace se statisíci obyvatel. Problém navíc zhoršuje skutečnost, že voda v Temži teče do moře velmi pomalu, takže trvá relativně dlouhou dobu, než se vypuštěné znečištěné vody zředí.

92. Podle zprávy TTSS není situace čistíren lepší než situace stokových soustav. Jejich kapacita je dostatečná za suchého počasí, avšak v případě dešťových srážek vypouštějí do životního prostředí vody, které jsou čištěny jen částečně, čímž se zvyšuje již i tak značné zatížení znečištěním způsobené odlehčovacími komorami stokové soustavy.

93. V listopadu 2005 vypracovala TTSS pro vládu další zprávu, v níž uvedla možná řešení problému znečištění Temže. Řešení, které je považováno za nejlepší, konkrétně spočívá ve výstavbě podzemního tunelu o délce přibližně 30 km, s předpokládanou kapacitou 1,5 milionu m³, který je schopen zadržovat přebytečné vody za deště a následně je opět uvést do systému, aby bylo možné je vyčistit.

94. V dubnu 2007 vláda Spojeného království oznámila své rozhodnutí realizovat návrh TTSS, tedy především vybudovat nový tunel. V dopise zaslaném ministerstvem životního prostředí dne 17. dubna 2007 společnosti, která spravuje systém odvádění a čištění vod Londýna, který byl Spojeným královstvím předložen na jednání, se uvádí, že účelem rozhodnutí o vybudování tunelu je „dát Londýnu řeku přizpůsobenou 21. století a zajistit *dodržování povinností vyplývajících ze směrnice Spojeným královstvím* [...]“²⁰. Jak se na jednání ukázalo, současná britská vláda rovněž nedávno potvrdila svou podporu pro vybudování podzemního tunelu, jehož dokončení je v současné době předpokládáno v letech 2021-2023. V písemném ministerském prohlášení zaslaném Parlamentu dne 3. listopadu 2011²¹ se především uvádí, že „jsme nadále přesvědčeni nezbytností posílit stokovou soustavu v Londýně, která v některých ohledech dosáhl hranic své kapacity i za suchého počasí, a nalézt řešení pro z toho vyplývající výzvy životního prostředí [...]“. Stavební práce by měly začít v roce 2016.

20 — Kurzíva provedena autorem tohoto stanoviska.

21 — Soudní dvůr připustil, aby byl tento dokument, předložený Spojeným královstvím před jednáním, založen do spisu.

95. Spojené království nezpochybnuje skutečnosti uplatněné Komisí. Zdůrazňuje, že kromě projektu výstavby nového velkého podzemního tunelu probíhají jiné práce pro zvýšení kapacity čistíren v Beckton, Crossness a Mogden. Tyto práce mají být dokončeny v letech 2012 až 2014. Mimoto má být vybudován druhý menší tunel, jehož výstavba má být dokončena již v roce 2014 a který by měl výrazně snížit vypouštění nevyčištěných vod v oblastech Beckton a Crossness.

96. Obhajoba Spojeného království se dovolává zejména zcela výjimečného rozsahu systému v Londýně a nevyhnutelné složitosti veškerých opatření ve vztahu k řadě stokových soustav, který byly projektovány v 19. století. Z tohoto pohledu nelze učinit závěr, že Spojené království nesplnilo povinnost, jelikož ihned po vstupu směrnice v platnost započalo s vypracováním studií a s projektováním nezbytným pro dosažení úplného souladu s unijním právem. Podle ustanovení BTKNEEC by směrnice neměla být považována za porušenou, pakliže členský stát ve skutečnosti přijal všechna nezbytná opatření k jejímu provedení v co nejkratší možné lhůtě.

2. Analýza

97. Komise ve svém prvním odůvodněném stanovisku obecně zpochybnila fungování celého systému v Londýně. Naproti tomu se v dodatečném odůvodněném stanovisku po přezkoumání argumentů Spojeného království předložených v odpovědi na odůvodněné stanovisko rozhodla omezit předmět žaloby na její současné znění.

98. Jak jsem již uvedl výše, Komise namítá zejména nedostatečnost čistíren v Beckton, Crossness a Mogden pro účely dodržení směrnice, jakož i nedostatečnost stokových soustav, které vedou do prvních dvou ze tří uvedených čistíren.

99. Úvodem je třeba zabývat se otázkou *druhu* důkazu, který Komise musí předložit ohledně nesplnění povinnosti. Neodkazují zde na důkazní břemeno, jelikož judikatura je v tomto bodě jasná a ustálená: je na Komisi, aby prokázala nesplnění povinnosti, aniž však může vycházet z jakékoliv domněnky²². Na co zde naopak odkazují, je *předmět* důkazu Komise.

100. Ze znění žaloby totiž vychází najevo, že i když se Komise rozhodla omezit své výtky na některé specifické části systému odvádění a čištění odpadních vod v Londýně, jasně neuvedla, jaké jsou konkrétní charakteristiky oblastí, jež jsou předmětem žaloby. Komise celou svou argumentaci naopak založila na důkazech – zejména zpráva TTSS – které odkazují na problémy systému obecně, a nikoliv na konkrétní problémy částí systému (oblasti Beckton, Crossness a Mogden), kterých se žaloba týká.

101. V důsledku toho je třeba ověřit, zda důkazní materiály předložené Komisí, které potvrzují problematickou situaci životního prostředí v Londýně obecně, prokázaly zvláštní úlohu, kterou každá z výše uvedených lokalit sehrála při vytvoření celkové situace²³.

102. V tomto ohledu se jako rozhodující jeví dokumentace, kterou Komise připojila k žalobě, především pak odpověď podaná Spojeným královstvím dne 15. června 2006 na odůvodněné stanovisko Komise. V tomto dokumentu Spojené království při odpovědi na výtku týkající se celého systému v Londýně v podstatě nasměrovalo problém na konkrétní části systému, na které se Komise následně rozhodla svou žalobu omezit. Konkrétně, třebaže vláda Spojeného království formálně nepřipouští nesplnění povinnosti, v závěru tohoto dokumentu uvedla, že „uznává, že je nezbytné zvýšit kapacitu čistíren v Beckton, Crossness a Mogden“, a že „uznává, že je nezbytné přijmout opatření ke snížení znečištění pocházejícího z některých odlehčovacích komor, jež jsou součástí stokových soustav v Beckton a Crossness“.

22 — Viz například rozsudek ze dne 6. října 2009, Komise v. Švédsko (C-438/07, Sb. rozh. s. I-9517, bod 49 a citovaná judikatura).

23 — Viz obdobně rozsudek ze dne 6. října 2009, Komise v. Finsko (C-335/07, Sb. rozh. s. I-9459, bod 88).

103. S ohledem na tento dokument jsem toho názoru, že ačkoliv se důkazy poskytnuté Komisí týkají systému v Londýně jako celku, lze na ně nahlížet tak, jako by se týkaly konkrétně čistíren v Beckton, Crossness a Mogden, jakož i stokových soustav v Beckton a Crossness. Spojené království v tomto ohledu ostatně nevzneslo žádnou námitku.

104. Nyní zbývá ověřit, zda jsou důkazy poskytnuté Komisí dostatečné k prokázání nesplnění povinnosti. I v tomto případě použiji dvoustupňový přístup, jak jsem to již učinil ve vztahu k situaci ve Whitburn.

105. Pro problém a jeho nevýjimečnou povahu představuje zpráva TTSS, na níž Komise založila podstatnou část své žaloby, podle mého názoru nejen dostatečný důkaz, nýbrž i důkaz ztěžující vyvratitelný zejména s ohledem na skutečnost, že se jedná o dokument vypracovaný na žádost vlády Spojeného království. Konkrétně tato zpráva potvrzuje, jak jsme viděli, že k vypouštění jak nevyčištěných vod ze stokových soustav, tak vod, které procházely pouze minimálním čištěním v čističkách, docházelo velmi často. Navíc k těmto situacím nedocházelo jen ve výjimečných klimatických situacích, nýbrž pravidelně, a to i v případě mírných dešťů.

106. Lze tudíž mít za to, že Komise prokázala, že vypouštění vytýkaná Spojenému království nemají výjimečnou ani náhodnou povahu: tento členský stát ostatně nepopírá správnost údajů poskytnutých Komisí.

107. Konečně zbývá ještě ověřit, zda vláda Spojeného království prokázala technickou nemožnost dosáhnout souladu se směrnicí nebo absolutní nepřiměřenost nákladů ve vztahu k přínosům, které by mohly na základě ustanovení BTKNEEC odůvodnit neúplné odvádění nebo čištění odpadních vod.

108. Odpověď je podle mého názoru záporná.

109. Na jedné straně totiž Spojené království uvedlo, že se nyní rozhodlo realizovat významný nový projekt (výstavba tunelu pro zadržování vod), který bude schopen dosáhnout plného souladu se směrnicí, jak to sama Komise uvedla v postupu před zahájením soudního řízení. Technická řešení ke zlepšení situace tedy existují a jejich cenu nelze považovat za nepřiměřenou, jelikož rozhodnutí o jejich provedení bylo již přijato.

110. Nelze přijmout ani argumenty Spojeného království, jimiž se dovolává složitosti a dlouhé doby trvání prací, které musejí být provedeny. Je totiž ustálenou judikaturou, že nesplnění povinnosti musí být posouzeno k datu stanovenému v odůvodněném stanovisku (v projednávaném případě 1. únor 2009) a že se členský stát nemůže domoci zamítnutí žaloby pouze z toho důvodu, že probíhají činnosti a práce, které v budoucnosti povedou k odstranění nesplnění povinnosti²⁴. Nesmí se ostatně zapomínat ani na to, že směrnice je starší více než 20 let: nelze ji proto považovat za text, se kterým se členské státy neměly čas seznámit. Právě v případě směrnice 91/271/EHS Soudní dvůr shledal, třebaže ve vztahu k jinému článku než jsou články, o něž se jedná v projednávané věci, že v odůvodněném stanovisku stanovená lhůta 9. září 2004, byla naprosto dostatečná²⁵.

111. Obzvláště na jednání Spojené království patrně naznačovalo, že by nezbytně dlouhá doba trvání prací měla být považována za důvod pro použití ustanovení BTKNEEC: musí-li členský stát pro dosažení souladu s unijním právem provést rozsáhlé práce, nelze mu vytýkat nesplnění povinnosti v případě, že tyto práce probíhají a pokračují obvyklým a přiměřeným tempem.

24 — Viz například rozsudky ze dne 24. června 2004, Komise v. Řecko (C-119/02, body 52 až 54), a ze dne 8. července 2004, Komise v. Belgie (C-27/03, body 39 a 40).

25 — Rozsudek Komise v. Itálie, citovaný výše v poznámce pod čarou 12 (body 25 až 28).

112. Takovéto úvahy nelze přijmout. Jak jsme viděli, ustanovení BTKNEEC je potřeba vykládat tak, že se vztahuje na *technická řešení*, která mohou být zpravidla provedena, a nikoliv na *okamžik*, kdy k tomuto provedení může dojít. Tento okamžik, který je třeba vzít v úvahu jako referenční bod pro posouzení slučitelnosti s právním předpisem Společenství, je stanovený v odůvodněném stanovisku Komise. Bylo by tomu jinak, kdyby Spojené království prokázalo, že řešení zvolené pro vyřešení problému, tedy obzvláště tunel pro zadržování vod, v minulosti nebylo technicky proveditelné. V tomto případě by ustanovení BTKNEEC mohlo být právoplatně dovoláváno. Tak tomu však v projednávaném případě není, neboť Spojené království nikdy netvrdilo, že vybudování tunelu nebo zvýšení kapacity čistíren se stalo technicky možným teprve v nedávné době.

113. Závěrem jsem proto toho názoru, že je třeba vyhovět části žaloby, která se týká města Londýn.

E – K nákladům řízení

114. Jak jsem uvedl výše, jak Komise, tak Spojené království navrhly uložit náhradu nákladů řízení protistraně. Vzhledem k tomu, že navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl jedné ze dvou částí žaloby Komise a zamítl druhou, mám za to, že by Soudní dvůr měl použít čl. 69 odst. 3 jednacího řádu, a tedy rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení.

V – Závěry

115. S ohledem na výše uvedené tedy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „– Spojené království tím, že nezajistilo zřízení vhodných stokových soustav podle článku 3 a přílohy I A směrnice 91/271/EHS, která se týká odvádění a čištění městských odpadních vod, v Beckton a Crossness, a nezajistilo vhodné čištění odpadních vod v čističkách odpadních vod v Beckton, Crossness a Mogden podle článků 4 a 10, jakož i přílohy I B uvedené směrnice, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z výše uvedených ustanovení;
- ve zbývajících částech se žaloba zamítá;
- každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení.“