



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 30. marts 2017¹

Sag C-320/15

**Europa-Kommissionen
mod**

Den Helleniske Republik

»Traktatbrud – miljø – rensning af byspildevand – artikel 4, stk. 1 og 3, i samt bilag I, litra B og I, litra D, til direktiv 91/271/EØF – repræsentative prøver«

I. Indledning

1. Formålet med Rådets direktiv 91/271/EØF om rensning af byspildevand (herefter »direktivet«)² er at beskytte miljøet mod negativ påvirkning fra bl.a. udledninger af utilstrækkeligt rensset byspildevand. Det pålægger medlemsstaterne at sikre, at byspildevand underkastes passende rensning. Medlemsstaterne skal for at godtgøre, at byspildevandet overholder de gældende krav, indsamle prøver af byspildevand, som de har underkastet den foreskrevne rensning.

2. Kommissionen har gjort gældende, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet for så vidt angår otte byområder. Medlemsstaten har ikke bestridt den hævdede tilsidesættelse for fem af disse byområder. Hvad angår de øvrige tre byområder er Den Helleniske Republik og Kommissionen imidlertid uenige om, hvorvidt førstnævnte for sidstnævnte fremlagde tilstrækkelige prøver på det rensede vand.

3. Problemstillingen med, hvor mange prøver der kræves i henhold til direktivet, er bestemt ikke ny. Det er dog måske rimeligt at indrømme, at Domstolen tidligere ikke altid har behandlet den helt ensartet. I overensstemmelse med Domstolens anmodning er dette forslag til afgørelse derfor koncentreret om at afklare denne specifikke problemstilling.

II. Relevante retsforskrifter

4. Forpligtelserne i direktivet er fastlagt i forhold til en såkaldt personækvivalent (herefter »PE«) for det berørte byområde³.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Rådets direktiv af 21.5.1991 om rensning af byspildevand (EFT 1991, L 135, s. 40).

3 – Parameteret er defineret i direktivets artikel 2, stk. 6, som den mængde organisk stof, der kan nedbrydes biologisk med et fem-døgns biokemisk iltforbrug på 60 g ilt pr. dag.

5. I medfør af direktivets artikel 3, stk. 1, skulle medlemsstaterne senest den 31. december 2005 bl.a. have sikret, at alle byområder med en PE på mellem 2 000 og 15 000⁴ blev forsynet med kloaknet⁵ til opsamling af byspildevand.

6. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, skulle medlemsstaterne bl.a. have sikret, at byspildevand, der tilledes kloaknet, før udledningen blev underkastet sekundær rensning eller en tilsvarende rensning. Byområder med en PE på mellem 10 000 og 15 000 og byområder med en PE på mellem 2 000 og 10 000 for så vidt angår udledninger til ferskvand og flodmundinger skulle senest den 31. december 2005 have overholdt bestemmelsen.

7. I medfør af direktivets artikel 4, stk. 3, skal sådanne udledninger opfylde de relevante krav i bilag I, litra B, til direktivet.

8. Bilag I, litra B, indeholder følgende detaljerede krav til rensningsanlæg for byspildevand, der tilledes vand:

»1. Rensningsanlæg skal projekteres eller ændres således, at der kan udtages repræsentative prøver af det tilledte spildevand og af det rensede spildevand, før det udledes til vandrecipienten.

2. Udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand, der skal renses i henhold til direktivets artikel 4 og 5, skal opfylde de i tabel 1 anførte krav.

[...]«

9. I henhold til direktivets artikel 15, stk. 1, første led, skal de ansvarlige myndigheder eller relevante organer bl.a. overvåge udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand. Dette skal ske for i overensstemmelse med kontrolprocedurerne i bilag I, litra D, at sikre, at kravene i bilag I, litra B, overholdes.

10. Bilag I, litra D, til direktivet indeholder detaljerede referencemetoder til brug ved kontrol med og evaluering af resultater. Punkt 3 specificerer, at det antal prøver, der mindst skal udtages pr. år, fastsættes i forhold til rensningsanlæggets størrelse, og prøverne udtages med regelmæssige mellemrum i årets løb. For rensningsanlæg, der har en størrelse på mellem 2 000 og 9 999 PE, er det mindste antal 12 prøver i løbet af det første år. I efterfølgende år kræves der fire prøver om året, hvis de i det første år indsamlede prøver overholder direktivet. Hvis en af de fire prøver ikke opfylder kravene, skal der tages 12 prøver mere i det følgende år. For rensningsanlæg, der har en størrelse på mellem 10 000 og 49 999 PE, er det mindste antal 12 prøver pr. år.

III. Sagsforløb

11. Ved brev af 29. maj 2007 anmodede Kommissionen Den Helleniske Republik om at afgive oplysninger om direktivets gennemførelse inden et tidsrum på seks måneder. Nærmere bestemt anmodede Kommissionen om disse oplysninger med henblik på at kunne evaluere overholdelsen af direktivets artikel 4. Anmodningen angik byområder med en PE på mere end 2000.

12. Efter at have undersøgt de oplysninger, som Den Helleniske Republik havde afgivet for 2007, drog Kommissionen den konklusion, at 62 byområder havde tilsidesat direktivets artikel 4.

4 – Alle de byområder, der er berørt af denne sag, har en PE på mellem 2 000 og 15 000 – den laveste PE er 2024 (byområdet Desfina), og den højeste er 10 786 (byområdet Chaniotis).

5 – Et »kloaknet« er defineret i direktivets artikel 2, stk. 5, som et system af rørledninger, der opsamler og transporterer byspildevand.

13. Ved skrivelse af 5. oktober 2010 anmodede Kommissionen Den Helleniske Republik om afklaringer. Den Helleniske Republik besvarede denne skrivelse den 21. december 2010 ved at afgive yderligere oplysninger.

14. Den 17. juni 2011 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse, hvori anførtes, at Den Helleniske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet. Den Helleniske Republik besvarede åbningsskrivelsen den 11. august 2011, idet den afgav yderligere oplysninger om de relevante byområder.

15. Den 1. juni 2012 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Den Helleniske Republik, hvori anførtes, at medlemsstaten fortsat tilsidesatte direktivet.

16. Efter yderligere korrespondance fremsendte Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse til Den Helleniske Republik den 21. februar 2014. Kommissionen fastholdt, at otte byområder, nemlig Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia, Desfina, Galatista, Polychrono og Chaniotis, fortsat ikke overholdt direktivets artikel 4.

17. Den 26. juni 2015 har Kommissionen anlagt et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 og 3.

18. Den Helleniske Republik og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Begge parter fremsatte mundtlige indlæg i retsmødet den 25. januar 2017.

IV. Bedømmelse

19. Dette forslag til afgørelse er opbygget på følgende måde: For det første vil jeg give et kortfattet overblik over den retspraksis, som udtrykkeligt eller stiltiende har behandlet forbindelsen mellem direktivets bestemmelser og bilag I, litra B og litra D (A). For det andet vil jeg forsøge at systematisere denne retspraksis for så vidt angår to hovedelementer, som er centrale for denne sag: direktivets indre logik og opbygning og forholdet mellem direktivets bestemmelser og bilaget hertil (B.1.), og de hertil knyttede forpligtelser for medlemsstaterne forpligtelser for så vidt angår de prøver, der skal fremlægges (B.2.). Den tredje del (C) omhandler denne sag, idet der først sker en behandling af de byområder, med hensyn til hvilke undladelsen af at fremlægge prøver ikke er bestridt (C.1.), hvorefter de byområder, med hensyn til hvilke undladelsen af at fremlægge prøver er bestridt, behandles (C.2.).

A. Eksisterende retspraksis

20. Problemstillingen vedrørende fremlæggelse af prøver i henhold til direktivet har to centrale elementer: for det første den specifikke art af forbindelsen mellem direktivets artikel 4 og 15 på den ene side og bilag I, litra B og I, litra D på den anden. Heraf følger spørgsmålet om kvaliteten og kvantiteten af de prøver, som medlemsstaterne skal fremlægge i henhold til hver af disse bestemmelser.

21. Domstolen har allerede haft flere anledninger til at tage stilling til forbindelsen mellem direktivets respektive bestemmelser og bilag I, litra B og I, litra D hertil.

22. I dommen i sagen Kommissionen mod Italien⁶ udtalte Domstolen, at det forhold, at kravene i bilag I, litra D, til direktivet var opfyldt, muliggjorde den konklusion, at direktivets artikel 4 var blevet overholdt.

⁶ – Dom af 19.7.2012, Kommissionen mod Italien (C-565/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:476, præmis 37).

23. Om det modsatte også kan udledes, nemlig at det kun kan konkluderes, at artikel 4 er overholdt, hvis den berørte medlemsstat fremlægger det antal prøver, der er indsamlet i medfør af den metode, der er beskrevet i bilag I, litra D, blev efterfølgende bestridt i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien. Belgien argumenterede for, at »når et rensningsanlæg, der betjener et byområde, er blevet sat i drift, og når de første resultater af analyserne viser, at sammensætningen af spildevandet overholder reglerne i tabel 1 i bilag I til direktivet, er de forpligtelser, der følger af direktivet, opfyldt, jf. direktivets artikel 4 og bilag I, litra B, hertil«⁷.

24. Domstolen afgjorde den nævnte sag uden at tage udtrykkelig stilling til dette punkt. Domstolen bemærkede med hensyn til de specifikke berørte byområder, at »disse på tidspunktet for Kommissionens indgivelse af stævningen rådede over rensningsanlæg, men at der i strid med det i direktivets bilag I, litra D, fastsatte ikke blev udtaget 12 prøver i løbet af det første år, de var i drift«. Domstolen tilføjede ikke desto mindre, at »de pågældende to byområder ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke rådede over rensningsanlæg, og at de dermed ikke opfyldte kravene i direktivets artikel 4«⁸.

25. I dommen i sagen Kommissionen mod Portugal (herefter »dommen Kommissionen mod Portugal nr. I«) argumenterede Kommissionen for, at »de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til [direktivets] artikel 4[, indebærer], at der skal foretages den i bilag I, litra D, til direktivet fastlagte kontrol, i forbindelse med hvilke [det er nødvendigt at tage et vist] antal prøver, [...]over en periode på et år [...]«⁹.

26. I den samme sag blev forbindelsen mellem artikel 4 og bilag I, litra B og D, på letforståelig vis behandlet i generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse. Han konkluderede, at den relevante bestemmelse for vurderingen af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4 er bilag I, litra B, og ikke bilag I, litra D. Han fremhævede, at bilag I, litra D, vedrører direktivets artikel 15. Denne bestemmelse vedrører kontrol efter idriftsættelse. Dette indebærer »en løbende forpligtelse, hvormed det søges at sikre, at udledningerne *over tid* overholder de kvalitetskrav, som de skal opfylde *fra anlæggets idriftsættelse*«¹⁰. Med henblik på at fastslå, om et givent rensningsanlæg opfylder kravene i bilag I, litra B, »er det ikke nødvendigt at gennemføre proceduren vedrørende opsamling af prøver i bilag I, litra D«¹¹.

27. Generaladvokat Cruz Villalón bemærkede endvidere, at hvis det kræves, at der skal tages prøver i løbet af et år for at vurdere, om artikel 4 er overholdt, betyder det, at disse prøver skal fremlægges på de datoer, der er specificeret i artikel 4. Det betyder faktisk, at den frist, inden for hvilken byområder skal være forsynet med kloaknet, således som det fremgår af artikel 3, skal forstås som en henvisning til et år før de faktisk fastsatte datoer¹².

28. I dommen Kommissionen mod Portugal nr. I tog Domstolen den af generaladvokaten foreslåede fortolkning til sig. Domstolen bemærkede som svar på Kommissionens argument, hvorefter overholdelsen af artikel 4 skal godtgøres ved en metode, der er fastsat i bilag I, litra D, at artikel 4 i direktiv 91/271 ikke henviser til bilag I, litra D. Domstolen bemærkede, idet den henviste til generaladvokaten, at bilag I, litra D, vedrørte »en løbende forpligtelse, hvormed det søges at sikre, at

7 – Dom af 6.11.2014, Kommissionen mod Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347, præmis 22).

8 – Dom af 6.11.2014, Kommissionen mod Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347, præmis 46 og 48).

9 – Dom af 28.1.2016, Kommission mod Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, præmis 33).

10 – Generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse, Kommissionen mod Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punkt 43).

11 – Generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse, Kommissionen mod Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punkt 44).

12 – Generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse, Kommissionen mod Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punkt 37).

udledningerne »over tid« overholder de i bilag I, litra B, specificerede kvalitetskrav¹³. Den kræver derimod ikke, at der skal udtages prøver i løbet af et år. Domstolen tilføjede, at »[s]åfremt en medlemsstat er i stand til at *frelægge en prøve*, der opfylder kravene i bilag I, litra B, til direktiv[et], skal de forpligtelser, der følger af sidstnævntes artikel 4, således anses for at være overholdt«¹⁴.

29. Domstolen foretog den samme fortolkning i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien¹⁵. I den nævnte dom erindrede Domstolen om, at når en medlemsstat er i stand til at fremlægge en prøve, der overholder kravene i bilag I, litra B, til direktivet, skal de forpligtelser, der følger af artikel 4, anses for overholdt. Dette skyldes, at bestemmelsen ikke kræver, at der skal udtages prøver i løbet af et år. Domstolen anvendte derefter den samme løsning for vurderingen af forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 5¹⁶.

30. Det standpunkt, at én prøve er tilstrækkelig, synes dog ikke helt at være fastholdt i dommen i sagen Kommissionen mod Den Helleniske Republik¹⁷. I den nævnte dom baserede Domstolen sin konklusion vedrørende spørgsmålet, om Den Helleniske Republik havde tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 3, på det forhold, at medlemsstaten ikke havde fremlagt beviser for overholdelsen af bilag I, litra D¹⁸.

31. I en efterfølgende sag, der også vedrørte Portugal (herefter »dommen Kommissionen mod Portugal nr. II«)¹⁹, blev der anlagt sag i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF²⁰. Kommissionen fastholdt igen, at for at det er godtgjort, at direktivets artikel 4 er overholdt, skal der udtages prøver i løbet af et år i medfør af bilag I, litra D, som fastlægger det mindste antal prøver pr. år²¹.

32. Generaladvokat Kokott var i sit forslag til afgørelse i den nævnte sag²² af den opfattelse, at »[d]et [ikke] fremgår [...] af [...]direktivet, at gennemførelsen af artikel 4 for så vidt angår et bestemt rensningsanlæg overhovedet forudsætter en prøvetagning. Tværtimod består pligten til regelmæssig prøvetagning uafhængigt ved siden af pligten til at gennemføre en effektiv sekundær rensning«²³. Hun var af den opfattelse, at »prøvetagning er et egnet bevis for, at et rensningsanlæg opfylder [...]direktivets krav«²⁴.

33. Domstolen bemærkede uden at tage udtrykkelig stilling til Kommissionens indlæg i dommen Kommissionen mod Portugal nr. II, at da Portugal jævnligt gennem flere måneder havde udtaget prøver hvad angår det berørte byområde, overholdt den omtvistede udledning kravene i direktivets artikel 4, stk. 3²⁵.

13 – Dom af 28.1.2016, Kommission mod Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, præmis 37).

14 – Dom af 28.1.2016, Kommission mod Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, præmis 39). Min fremhævelse.

15 – Dom af 10.3.2016, Kommissionen mod Spanien (C-38/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:156, præmis 24).

16 – Direktivets artikel 5 vedrører såkaldt følsomme områder. Artikel 5, stk. 3, fastslår også en forbindelse med bilag I, litra B.

17 – Dom af 15.10.2015, Kommissionen mod Den Helleniske Republik (C-167/14, ikke trykt i Sml. EU:C:2015:684).

18 – Domstolen bemærkede i det væsentlige, at Den Helleniske Republik ikke havde godtgjort, at den havde udtaget prøver med regelmæssige mellemrum, som krævet i bilag I, litra D. Dette udelukkede ifølge Domstolen muligheden for at efterprøve, om kravene i direktivets artikel 4, stk. 3, var opfyldt. Dom af 15.10.2015, Kommissionen mod Den Helleniske Republik (C-167/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:684, præmis 48).

19 – Dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471).

20 – Den sag vedrørte gennemførelsen af en tidligere dom af 7.5.2009, Kommissionen mod Portugal (C-530/07, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:292).

21 – Dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 43).

22 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse, Kommissionen mod Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119).

23 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse, Kommissionen mod Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119, punkt 29).

24 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse, Kommissionen mod Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119, punkt 30).

25 – Dom af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 63).

34. Sammenfatning: Efter en vis indledende tvetydighed vedrørende den retlige betydning af bilag I, litra D, i dommen i sagen Kommissionen mod Italien²⁶ og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien²⁷ sondrede Domstolen mellem en enkeltstående forpligtelse i forbindelse med idriftsætning af et anlæg i henhold til artikel 4 og en forpligtelse til fortsat kontrol efter idriftsætning i henhold til direktivets artikel 15 i dommen Kommissionen mod Portugal nr. I. Den udtalte, at én prøve er tilstrækkelig til, at medlemsstaten kan godtgøre, at direktivets artikel 4 er overholdt.

B. Bevis for overholdelse af direktivets artikel 4

35. På baggrund af ovennævnte sammenfatning kan det ikke nægtes, at den oprindelige retspraksis måske ikke er et godt eksempel på klarhed. Problemstillingen har dog været afklaret siden dommen Kommissionen mod Portugal nr. I.

36. Dette afsnit indeholder en kortfattet gentagelse af hovedelementerne i de relevante retsforskrifter, som igen er koncentreret om de to centrale elementer: den indre opbygning af og logikken i de relevante bestemmelser i direktivet (1) og derefter detaljerne i medlemsstaternes forpligtelser til at udtage prøver (2).

1. Direktivets indre opbygning

37. Som det fremgår af ovenstående afsnit i dette forslag til afgørelse, foretog generaladvokat Cruz Villalón i sit forslag til afgørelse, Kommissionen mod Portugal nr. I, en klar sondring mellem artikel 4 og bilag I, litra B, på den ene side og artikel 15 og bilag I, litra D, på den anden. Domstolen bekræftede efterfølgende sondringen.

38. Kommissionen har tidligere argumenteret og argumenterer stadig i sine skriftlige indlæg i denne sag for, at den af EU-lovgiver fastsatte kontrolmetode efter idriftsætning i henhold til bilag I, litra D, også skal finde anvendelse ved vurderingen af, om den enkeltstående forpligtelse i henhold til artikel 4 er overholdt.

39. En sådan fremgangsmåde er imidlertid i modstrid med direktivets indre opbygning og logik.

40. Det skal erindres, at direktivets artikel 4 og 15 har forskellige formål. Formålet med artikel 4 er at sikre, at medlemsstaterne underkaster byspildevand i specificerede byområder sekundær eller tilsvarende rensning inden visse datoer. Formålet med artikel 15 er at sikre, at medlemsstaterne fortsætter med at underkaste byspildevandet sekundær eller tilsvarende rensning gennem hele et givent rensningsanlægs driftsperiode.

41. I overensstemmelse med disse forskellige formål henviser hver af disse bestemmelser til et forskelligt litra i bilag I til direktivet. Disse litraer fastsætter detaljerne i medlemsstaternes forpligtelser til at udtage prøver. Indholdet er tilpasset de forskellige formål, som artikel 4 og 15 forfølger.

42. Artikel 4, stk. 3, henviser til bilag I, litra B. Bilaget fastsætter specifikke værdier for den sekundære eller tilsvarende rensning, som skal være opfyldt, når kloaknettet *sættes i drift*.

26 – Dom af 19.7.2012, Kommissionen mod Italien (C-565/10, ikke trykt i Sml. EU:C:2012:476).

27 – Dom af 6.11.2014, Kommissionen mod Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347).

43. Artikel 15 henviser til bilag I, litra D. Bilaget opstiller kontrolprocedurer for overvågning af den *fortsatte* overholdelse af de værdier, der er fastsat i bilag I, litra B, når kloaknettet først er sat i drift. Disse regler om kontrol efter idriftsætning er udformet med henblik på at skulle anvendes årligt. Medlemsstaterne skal udtage prøver af det rensede byspildevand i løbet af året og med regelmæssige mellemrum.

44. Sammenfatning: Vurderingen af forpligtelserne i henhold til artikel 4 og bilag I, litra B, er logisk koncentreret om et bestemt tidspunkt: det tidspunkt, hvor det pågældende kloaknet sættes i drift. Vurderingen af forpligtelserne i henhold til artikel 15 og bilag I, litra D, er pr. definition en løbende proces af ubestemt varighed. Herudover fastsætter bilag I, litra B, endvidere de relevante materielle krav (værdier), der efterfølgende skal overholdes, under hele kloaknettets driftsperiode.

2. Forpligtelsen til at udtage prøver i henhold til direktivets artikel 4

45. Spørgsmålet vedrørende de specifikke detaljer i forpligtelserne til at udtage prøver følger logisk af den ovenfor beskrevne indre opbygning af direktivet.

46. Det er allerede blevet afklaret, at Kommissionen ikke kan kræve, at medlemsstaterne tager 12 prøver i løbet af et år i medfør af bilag I, litra D, med henblik på at kontrollere overholdelsen af direktivets artikel 4.

47. Kommissionen har tilsyneladende nu opgivet sit tidligere standpunkt med hensyn til et krav om 12 prøver. I retsmødet koncentrerede Kommissionen sig imidlertid om det argument, at de af medlemsstaterne fremlagte prøver ikke desto mindre skal være *repræsentative*.

48. I bilag I, litra B, punkt 1, anføres faktisk, at »[r]ensningsanlæg skal projekteres eller ændres således, at der kan udtages *repræsentative prøver* af det tilledte spildevand og af det rensede spildevand, før det udledes til vandrecipienten«²⁸.

49. Kommissionen har dermed ret i at anføre, at de prøver, der kræves i henhold til artikel 4, sammenholdt med bilag I, litra B, bør være repræsentative. Ordlyden af bilag I, litra B (eller direktivets ordlyd som sådan) indeholder dog ikke detaljer om, hvad begrebet repræsentative prøver indebærer.

50. Hvad er da »repræsentative prøver«? To dimensioner af dette begreb skal afklares: en kvantitativ dimension og en kvalitativ dimension.

51. Hvad angår den *kvantitative* dimension, der vedrører antallet af prøver, skal tre punkter fremhæves.

52. For det første sonder direktivets indre opbygning som anført ovenfor mellem artikel 4 og 15. De henviser begge til forskellige litraer i bilag I. Det antal prøver, der kan kræves i henhold til hver af disse bestemmelser, må derfor logisk være *forskelligt*. Hvis EU-lovgiver havde tilsigtet at gøre muligheden for at godtgøre overholdelse af artikel 4, stk. 3, betinget af, at der skulle tages prøver i et helt år, ville han have anvendt den samme proceduremæssige løsning som den i bilag I, litra D, anvendte.

28 – Min fremhævelse.

53. For det andet skal det antal prøver, der skal fremlægges i henhold til bilag I, litra B, også være *lavere* end det, der skal fremlægges i henhold til bilag I, litra D. Dette følger igen af den forskellige logik i de to bestemmelser: Kravene til forpligtelserne vedrørende løbende kontrol efter idriftsætning på et årligt grundlag er nødvendigvis mere krævende end godtgørelsen af, at anlægget på et givent tidspunkt er blevet sat i drift og har påbegyndt rensning af byspildevand, der skal underkastes sekundær eller tilsvarende rensning.

54. Værdisættet »[mindst] 12 prøver« kan være ganske klart inden for aritmetik for naturlige tal. Det kan dog kræve en nærmere afklaring for så vidt angår de beviser, som medlemsstaterne skal fremlægge inden for direktivets anvendelsesområde.

55. For det tredje er det grunden til, at logikken i og formålet med direktivets artikel 4 er relevant. Som allerede redegjort for i ovenstående afsnit i dette forslag til afgørelse zoomer artikel 4 og bilag I, litra B, i det væsentlige ind på et bestemt tidspunkt og den tilsvarende kontrol: idriftsætning af den krævede sekundære rensning af byspildevand inden for de fastsatte datoer. Da dette – i modsætning til enhver løbende senere kontrol, der gennemføres i henhold til direktivets artikel 15 – i det væsentlige er en enkeltstående kontrol, der er koncentreret om et bestemt tidspunkt, bør én prøve være tilstrækkeligt.

56. I dommen Kommissionen mod Portugal nr. I bekræftede Domstolen dermed udtrykkeligt, at hvad angår det specifikke antal prøver er *én prøve*, der overholder de i bilag I, litra B, fastsatte værdier, nok til at godtgøre, at direktivets artikel 4 er overholdt.

57. I lyset af ovenstående elementer kan det kun gentages, at naturligvis er vurderingen af beviserne afhængig af det enkelte tilfælde. Der skal tages hensyn til det enkelte tilfældes individuelle faktiske omstændigheder. Generelt er én prøve dog tilstrækkelig til at bekræfte, at en medlemsstats kloaknet er i overensstemmelse med kravene i artikel 4, stk. 3, og bilag I, litra B.

58. Det bør ikke desto mindre bemærkes, at der anvendes flertal i bilag I, litra B. Det henviser til repræsentative *prøver* og ikke en repræsentativ *prøve*.

59. Dette element vedrører imidlertid – umiddelbart noget overraskende – ikke prøvernes kvantitet, men snarere den krævede prøves indre *kvalitet* og sammensætning.

60. Som Kommissionen nyttigt forklarede i retsmødet, afspejler anvendelsen af flertal i bilag I, litra B, det forhold, at vurderingen af overholdelsen af bilag I, litra B, for så vidt angår direktivets artikel 4 kræver to særskilte former for prøver: en for tilledt spildevand og en anden for det rensede spildevand.

61. Kommissionen fastslog således en sondring mellem prøvernes kvalitet og kvantiteten heraf. Kommissionen har anerkendt, at i lyset af dommen Kommissionen mod Portugal nr. I²⁹ er en prøve nok for så vidt angår kvantiteten af prøverne. Kommissionen har dog fremhævet den nødvendige *kvalitet* af den fremlagte prøve.

62. Med forbehold for, om et sådant argument kan gøres gældende under disse retsforhandlinger, hvilket jeg vil behandle i afsnit C.2. i dette forslag til afgørelse, punkt 84 ff., er det min opfattelse, at generelt er en sådan fremgangsmåde i tråd med ordlyden af bilag I, litra B. Bilag I, litra B, punkt 1, henviser faktisk til »prøver af det tilledte spildevand og af det rensede spildevand«.

29 – Dom af 28.1.2016, Kommissionen mod Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61).

63. Sammenfatning: For at godtgøre, at direktivets artikel 4 er overholdt, skal medlemsstaten fremlægge mindst en repræsentativ prøve. Kommissionen kan i princippet anmode om, at en medlemsstat fremlægger et par prøver, en for det tilledte spildevand og en anden for det rensede spildevand, i tråd med ordlyden af bilag I, litra B, punkt 1. Efter dommen Kommissionen mod Portugal nr. I kan begge dele i dette par imidlertid indsamles på det samme tidspunkt, for så vidt som dette er teknisk muligt. Prøven er »i flertal«, hvilket betyder, at den består af de to elementer, der er henvist til ovenfor, og er derfor repræsentativ, men kan være »i ental«, idet alle dens elementer er indsamlet på det samme tidspunkt.

C. Den foreliggende sag

64. I medfør af fast retspraksis har Kommissionen bevisbyrden i sager om traktatbrud, som Kommissionen har anlagt i henhold til artikel 258 TEUF. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge alle de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse³⁰.

65. I denne sag udløb den frist den 21. april 2014, således som Kommissionen har bekræftet i retsmødet.

1. Byområderne *Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia og Galatista*

66. Den Helleniske Republik har ikke anfægtet anbringendet om, at der foreligger traktatbrud for så vidt angår byområderne *Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia og Galatista*. Den Helleniske Republik har anerkendt, at de nødvendige arbejder for opførsel eller forbedring af kloaknettene endnu ikke er blevet gennemført. Hvad angår byområderne *Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli og Vagia* har Den Helleniske Republik medgivet, at direktivets krav først vil blive opfyldt, når de igangværende arbejder er blevet gennemført. Hvad angår byområdet *Galatista* er Den Helleniske Republik enig i, at kloaknettets drift ikke er i overensstemmelse med direktivets krav og skal erstattes.

67. I en sag i henhold til artikel 258 TEUF påhviler det Domstolen at afgøre, om det hævdede traktatbrud foreligger³¹, selv når den pågældende medlemsstat ikke har bestridt traktatbruddet.

68. I denne sag har Den Helleniske Republik anerkendt, at kloaknettene i de ovenfor nævnte byområder ikke er blevet færdiggjort eller skal moderniseres. Dette standpunkt blev i princippet fastholdt i retsmødet. Der er derfor intet, som modsiger de af Kommissionen fremlagte beviser for tilsidesættelsen af direktivets artikel 4, for så vidt som byspildevandet i disse fem byområder ikke blev underkastet sekundær eller tilsvarende rensning, inden det blev udledt.

2. Byområderne *Polychrono, Chanioti og Desfina*

69. Tilsidesættelsen af artikel 4 er bestridt for så vidt angår følgende tre byområder:

70. For *Polychrono* fremlagde Den Helleniske Republik 12 prøver for 2012 og 12 prøver for 2013. Kommissionen har anført, at fire prøver fra 2012 overskred de foreskrevne værdier. Kommissionen har endvidere anført, at tre prøver fra 2013 også overskred disse værdier. Ifølge Kommissionen udgør dette flere prøver, som ikke overholder værdierne, end hvad der er tilladt i henhold til tabel 3 i bilag I.

30 – Jf. dom af 28.1.2016, Kommissionen mod Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, præmis 47-49 og den deri nævnte retspraksis).

31 – Dom af 22.6.1993, Kommissionen mod Danmark (C-243/89, EU:C:1993:257, præmis 30), af 3.3.2005, Kommissionen mod Tyskland (C-414/03, EU:C:2005:134, præmis 9 og den deri nævnte retspraksis), og af 6.10.2009, Kommissionen mod Sverige (C-438/07, EU:C:2009:613, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

Kommissionen er af den opfattelse, at de fremlagte prøver ikke kan anses for repræsentative, fordi de ikke er blevet udtaget i medfør af bilag I, litra D. Nærmere bestemt er der ikke fremlagt nogen prøver fra januar til april 2012, januar til april 2013 og november til december 2013. Kommissionens standpunkt, hvorefter Den Helleniske Republik ikke har fremlagt prøver, der godtgør, at værdierne er blevet overholdt, er i princippet ikke blevet ændret i lyset af de 16 prøver, som medlemsstaten fremlagde for 2013 i forbindelse med sit svarskrift under den skriftlige forhandling i denne sag.

71. Hvad angår *Chanioti* har Den Helleniske Republik fremlagt 12 prøver for 2012. Ifølge Kommissionen var der kun én prøve, som ikke overholdt de foreskrevne værdier. Ifølge Kommissionen kan de fremlagte prøver dog ikke anses for repræsentative og udtaget med regelmæssige mellemrum, fordi der ikke blev udtaget prøver mellem januar og april 2012. Herudover blev der ikke fremlagt prøver for 2013. Hvad angår de prøver, som Den Helleniske Republik fremlagde i forbindelse med sit svarskrift under den skriftlige forhandling i denne sag, er Kommissionen af den opfattelse, at prøverne for 2013 ikke overholdt de foreskrevne værdier, og at prøverne for 2014 ikke blev udtaget med regelmæssige mellemrum.

72. For så vidt angår *Desfina* fremlagde Den Helleniske Republik fire prøver for 2011, to prøver for 2012 og otte prøver for 2013. Kommissionen har bemærket, at i henhold til bilag I, litra D, burde der være udtaget 12 prøver i løbet af 2012, fordi en af de i 2011 udtagne prøver ikke overholdt de foreskrevne værdier. Tilsvarende burde Den Helleniske Republik have udtaget 12 prøver i løbet af 2013, idet en af de i 2012 udtagne prøver ikke blev anset for at overholde de foreskrevne værdier. Dernæst kunne de udtagne prøver ikke udtages med regelmæssige mellemrum, da antallet ikke var tilstrækkeligt. Endvidere overholdt et af parametrene for en af prøverne for 2013 ikke de værdier, der er fastsat i punkt 4 i bilag I, litra D, til direktivet.

73. Kommissionen har med andre ord i sit skriftlige indlæg anført, at Den Helleniske Republik for hvert af de berørte byområder burde have fremlagt tilfredsstillende resultater for et tidsrum, der svarer til mindst et år efter, at de respektive kloaknet blev sat i drift i medfør af de metoder, der er opstillet i bilag I, litra D, for, at der kan foretages en troværdig vurdering i henhold til direktivets artikel 4.

74. I lyset af det ræsonnement, der er redegjort for i ovenstående afsnit, er Kommissionens argumentation fejlagtig. Uanset hvordan man ser på de prøver, der er fremlagt for så vidt angår disse tre byområder, overholder de kvantitativt kravene i artikel 4, sammenholdt med bilag I, litra B. Der blev fremlagt mere end en prøve.

75. I retsmødet blev Kommissionen opfordret til at fremsætte bemærkninger vedrørende Domstolens afgørelse i dommen Kommissionen mod Portugal nr. I. I lyset af den nævnte dom erklærede Kommissionen sig enig i, at én prøve kan udgøre tilstrækkeligt bevis for overholdelse af direktivets artikel 4.

76. Da Kommissionen fremkom med denne indrømmelse, argumenterede den dog for, at de i denne sag fremlagte prøver *ikke* er *repræsentative* hvad angår deres kvalitet.

77. For det første har Kommissionen forklaret, at en prøve kun kan anses for repræsentativ, hvis den er udtaget på et bestemt tidspunkt, der skal vurderes i henhold til en konkret analyse, og som i princippet skal afspejle den værste forurening, der kan opstå inden for det berørte byområde (sommer for byområder tæt ved vandet, et tidsrum efter druehøsten for vinregioner og vinter for byområder i bjergene).

78. En sådan oppustning af begrebet »repræsentativ« skal forkastes. Kommissionen har herved i det væsentlige forsøgt ad bagvejen at genindføre kontrolkravene fra bilag I, litra D – som klart ikke finder anvendelse på medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4 – i bilag I, litra B.

79. Som ovenfor bemærket er fremlæggelsen af én prøve, som overholder kravene i bilag I, litra B, tilstrækkelig til at godtgøre, at direktivets artikel 4 er overholdt. Artikel 4 og bilag I, litra B, nævner intet om det tidspunkt, hvorpå prøven skal udtages. Direktivets indre opbygning kræver, at enkeltstående prøveudtagning skal finde sted, når kloaknettet sættes i drift.

80. Det bør fremhæves, at der intet er til hinder for, at Kommissionen anmoder den pågældende medlemsstat om at fremlægge beviser for overholdelse af de detaljerede krav i bilag I, litra D. Anmodningen skal dog fremsættes i henhold til direktivets artikel 15 og ikke i henhold til artikel 4. Som Den Helleniske Republik med rette har bemærket i denne sag, har Kommissionen kun gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af artikel 4, og ikke af artikel 15.

81. For det andet anførte Kommissionen endvidere i retsmødet, at Kommissionen for at kunne vurdere en prøves repræsentative karakter også skulle råde over elementer med henblik på gensidig sammenligning, nemlig oplysninger om det tilledte spildevand og det rensede spildevand. Uden sådanne oplysninger kan de sagkyndige ikke – ifølge Kommissionen – vurdere, om den fremlagte prøve er repræsentativ.

82. Som bemærket ovenfor i punkt 60-62 i dette forslag til afgørelse kan et sådant standpunkt generelt opretholdes i lyset af ordlyden af punkt 1 i bilag I, litra B. Ordlyden af bilag I, litra B, punkt 1, henviser faktisk til »repræsentative prøver af det tilledte spildevand og af det rensede spildevand«.

83. I sammenhæng med denne sag fremførte Kommissionen imidlertid først disse argumenter i retsmødet.

84. Ifølge fast retspraksis kan et søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF ikke bygge på andre klagepunkter end de i den indledende procedure anførte. Domstolen har gentagne gange fundet, at den begrundede udtalelse og stævningen skal have den samme genstand og bygge på de samme klagepunkter. Dette skyldes, at formålet med den indledende procedure er at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine forpligtelser i henhold til EU-retten, dels at benytte sig af sin ret til at forsvare sig mod Kommissionens klagepunkter³².

85. Der kan bestemt formelt argumenteres for, at sagens genstand er forblevet den samme, dvs. Den Helleniske Republiks tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 og 3. Reelt er argumentet om, at de af Den Helleniske Republik fremlagte prøver ikke var repræsentative for så vidt angår kvaliteten heraf, imidlertid et helt nyt argument. Det er materielt anderledes end den begrundelse, som Kommissionen indtil da havde fremsat, og som er gentaget hvad angår de tre byområder ovenfor i punkt 70-73.

86. Det bør derfor forkastes. Domstolen kan ikke på dette tidspunkt i retsforhandlingerne efterprøve nogen af Kommissionens argumenter. Endnu vigtigere er det, at hvis Kommissionen fik lov til at afvige så betydeligt fra de tre søjler i søgsmålet, vil det vanskeliggøre den pågældende medlemsstats mulighed for at fremsætte sine bemærkninger og effektivt bevare retten til at forsvare sig. Som Den Helleniske Republik bemærkede i retsmødet, kunne den ikke blot ikke tage stilling til Kommissionens argument: Kommissionen anmodede heller ikke om de beviser, der blev gjort gældende i retsmødet, hvad angår de andre byområder, som Kommissionen oprindeligt var interesseret i under denne sags indledende procedure³³.

32 – Dom af 24.11.1992, Kommissionen mod Tyskland (C-237/90, EU:C:1992:452, præmis 20), af 22.9.2005, Kommissionen mod Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, præmis 36-38 og den deri nævnte retspraksis), og af 11.9.2014, Kommissionen mod Tyskland (C-525/12, EU:C:2014:2202, præmis 21).

33 – Under den indledende procedure var Kommissionen oprindeligt interesseret i 62 byområder (jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse).

87. Det kan derfor konkluderes, at det bør gentages, at Kommissionen i princippet har anerkendt, at Den Helleniske Republik hvad angår byområderne Polychrono, Chaniotis og Desfina var i stand til ved udgangen af det tidsrum, der var fastsat i den begrundede udtalelse, at fremlægge mindst en prøve, der overholdt kravene i bilag I, litra B, således som tidligere forstået af Kommissionen.

88. Det er derfor min opfattelse, at for så vidt angår disse byområder har Kommissionen ikke godtgjort, at Den Helleniske Republik har tilsidesat direktivets artikel 4. I dette omfang skal Den Helleniske Republik frifindes.

V. Sagens omkostninger

89. Idet hver part har fået medhold i nogle påstande og ikke fået medhold i andre, foreslår jeg Domstolen at træffe afgørelse i medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 3, første punktum, og pålægge hver part at bære sine egne omkostninger.

VI. Forslag til afgørelse

90. Af ovenfor anførte grunde foreslår jeg Domstolen at:

- »(a) fastslå, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 3, i Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand for så vidt angår byområderne Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia og Galatista. Hvad angår de ovennævnte byområder har Den Helleniske Republik ikke sikret, at afledninger fra rensningsanlæg for byspildevand ved udgangen af det tidspunkt, der er fastsat i den begrundede udtalelse, blev underkastet tilstrækkeligt rensning, således som krævet i henhold til bilag I, litra B, til direktivet.
- (b) frifinde Den Helleniske Republik for så vidt angår byområderne Polychrono, Chaniotis og Desfina.
- (c) pålægge parterne at bære deres egne omkostninger.«