



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
MICHALA BOBEKA  
od 30. ožujka 2017.<sup>1</sup>

**Predmet C-320/15**

**Europska komisija  
protiv**

**Helenske Republike**

„Povreda obveze države članice – Okoliš – Pročišćavanje komunalnih otpadnih voda – Članak 4. stavci 1. i 3. te dijelovi B i D Priloga I. Direktivi 91/271/EEZ – Ogledni uzorci”

### I. Uvod

1. Cilj je Direktive Vijeća 91/271/EEZ o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (u daljnjem tekstu: Direktiva 91/271)<sup>2</sup> zaštita okoliša od štetnih utjecaja, među ostalim, ispuštanja nedovoljno pročišćenih komunalnih otpadnih voda. U njoj su utvrđene obveze država članica da podvrgnu komunalne otpadne vode odgovarajućem pročišćavanju. Kako bi dokazale da komunalne otpadne vode udovoljavaju primjenjivim zahtjevima, države članice moraju prikupljati uzorke komunalnih otpadnih voda koje su podvrgnule propisanom pročišćavanju.

2. Komisija tvrdi da je Helenska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive 91/271 u odnosu na osam aglomeracija. Ta država članica ne osporava navodnu povredu za pet od tih aglomeracija. Međutim, u vezi s preostalim trima aglomeracijama Helenska Republika i Komisija ne slažu se u pogledu toga je li Helenska Republika dala Komisiji dovoljno uzoraka pročišćenih voda.

3. Pitanje broja uzoraka koji su potrebni na temelju Direktive 91/271 zasigurno nije novo. Međutim, treba priznati da tomu u prošlosti Sud nije uvijek pristupao potpuno ujednačeno. U skladu sa zahtjevom potonjeg, ovo je mišljenje stoga usredotočeno na razjašnjenje tog konkretnog pitanja.

### II. Pravni okvir

4. Obveze utvrđene na temelju Direktive 91/271 određene su u odnosu na takozvani populacijski ekvivalent (u daljnjem tekstu: p. e.) dotične aglomeracije<sup>3</sup>.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Direktiva Vijeća od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (SL L 135, 30. 5. 1991., str. 40.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 5.)

3 Ovaj je parametar definiran u članku 2. točki 6. Direktive 91/271 kao organsko biorazgradivo opterećenje koje ima petodnevnu biokemijsku potražnju kisika od 60 g kisika dnevno.

5. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 91/271, države članice morale su osigurati, među ostalim, da aglomeracije s p. e. između 2000 i 15 000<sup>4</sup> dobiju sabirne sustave<sup>5</sup> komunalnih otpadnih voda najkasnije do 31. prosinca 2005.

6. Na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 91/271, države članice morale su osigurati, među ostalim, da se komunalne otpadne vode koje ulaze u sabirne sustave prije ispuštanja podvrgnu sekundarnom pročišćavanju ili ekvivalentnom pročišćavanju. Aglomeracije s p. e. između 10 000 i 15 000 i aglomeracije s p. e. između 2000 i 10 000 morale su se za ispuštanja u slatke vode i estuarije uskladiti s tom odredbom najkasnije do 31. prosinca 2005.

7. U skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive 91/271, takva ispuštanja moraju zadovoljavati odgovarajuće zahtjeve iz Priloga I. dijela B.

8. Zahtjevi za ispuštanje iz stanice za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda u prihvatne vode posebno su navedeni u Prilogu I. dijelu B na sljedeći način:

„1. Stanice za pročišćavanje otpadnih voda moraju se osmisлити ili modificirati tako da se prije ispuštanja u prihvatne vode mogu dobiti ogledni uzorci ulaznih otpadnih voda ili pročišćene vode koja otječe.

2. Ispuštanja iz stanica za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda podvrgnutih pročišćavanju u skladu s člancima 4. i 5. moraju ispunjavati zahtjeve utvrđene u tablici 1.

[...]”

9. Na temelju članka 15. stavka 1. prvog podstavka Direktive 91/271, nadležne institucije ili odgovarajuća tijela prate, među ostalim, ispuštanja iz stanica za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda. To se čini radi provjere pridržavanja zahtjeva iz Priloga I. dijela B u skladu s kontrolnim postupcima utvrđenima u Prilogu I. dijelu D.

10. U dijelu D Priloga I. Direktivi 91/271 posebno su navedene referentne metode za praćenje i procjenu rezultata. U točki 3. navodi se da se minimalni godišnji broj uzoraka utvrđuje prema veličini stanice za pročišćavanje i prikuplja u redovitim vremenskim razmacima tijekom godine. Za stanice za pročišćavanje veličine između 2000 i 9999 p. e. minimalni je broj 12 uzoraka u prvoj godini. Četiri uzorka potrebna su u sljedećim godinama, ako su uzorci prikupljeni tijekom prve godine u skladu s Direktivom 91/271. Ako jedan od četiriju uzoraka nije u skladu, u sljedećoj godini mora se uzeti 12 uzoraka. Za stanice za pročišćavanje veličine između 10 000 i 49 999 p. e. minimalni je broj 12 uzoraka.

### III. Postupak

11. Dopisom od 29. svibnja 2007. Komisija je od Helenske Republike zatražila da u roku od šest mjeseci dostavi podatke o prenošenju Direktive 91/271. Konkretno, ti su podaci bili zatraženi tako da Komisija može ocijeniti usklađenost s člankom 4. Direktive 91/271. Zahtjev se odnosio na aglomeracije s više od 2000 p. e.

12. Nakon ispitivanja podataka koje je Helenska Republika dostavila za 2007. godinu, Komisija je došla do zaključka da su 62 aglomeracije povrijedile članak 4. Direktive 91/271.

4 Sve aglomeracije na koje se odnosi ovaj predmet imaju p. e. između 2000 i 15 000, pri čemu je najniži p. e. 2024 (aglomeracija Desfina), a najviši 10 786 (aglomeracija Chaniotis).

5 „Sabirni sustav” definiran je u članku 2. točki 5. Direktive 91/271 kao sustav odvodâ u kojima se prikupljaju i odvođe komunalne otpadne vode.

13. Dopisom od 5. listopada 2010. Komisija je od Helenske Republike zatražila pojašnjenja. Helenska Republika odgovorila je na taj dopis 21. listopada 2010. dostavom daljnjih informacija.

14. Dana 17. lipnja 2011. Komisija je uputila pismo opomene u kojem je navela da Helenska Republika nije poštovala obveze koje ima na temelju Direktive 91/271. Helenska Republika odgovorila je na to pismo 11. kolovoza 2011. pruživši daljnje informacije o relevantnim aglomeracijama.

15. Dana 1. lipnja 2012. Komisija je Helenskoj Republici uputila obrazloženo mišljenje u kojem je navela da je ta država članica nastavila s kršenjem Direktive 91/271.

16. Nakon daljnje razmjene informacija, Komisija je 21. veljače 2014. poslala Helenskoj Republici dopunsko obrazloženo mišljenje. Tvrdila je da osam aglomeracija – to jest Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia, Desfina, Galatista, Polychrono i Chaniotis – i dalje nije usklađeno s člankom 4. Direktive 91/271.

17. Dana 26. lipnja 2015. Komisija je, u skladu s člankom 258. UFEU-a, podnijela tužbu zbog povrede obveze. Ona je tražila utvrđenje da je Helenska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 1. i 3. Direktive 91/271.

18. Pisana očitovanja podnijele su Helenska Republika i Komisija. Obje stranke iznijele su i usmena očitovanja na raspravi održanoj 25. siječnja 2017.

#### **IV. Ocjena**

19. Mišljenje ću izložiti na sljedeći način: Prvo ću iznijeti sažet pregled prethodne sudske prakse koja se izričito ili implicitno bavila vezom između odredaba Direktive 91/271 te dijelova B i D njezina Priloga I. (A). Potom ću nastojati usustaviti tu sudsku praksu s obzirom na dva ključna elementa koja su u središtu ove tužbe: unutarnju logiku i strukturu Direktive 91/271 i odnos između njezinih odredaba i Priloga I. (B.1.) te odgovarajuće obveze država članica u pogledu uzoraka koje treba dostaviti (B.2.). Treći dio (C) odnosi se na ovaj predmet i najprije obrađuje aglomeracije s obzirom na koje je nedostavljanje uzoraka nesporno (C.1.), a potom se posvećuje osporenim aglomeracijama (C.2.).

#### **A. Postojeća sudska praksa**

20. Pitanje dostavljanja uzoraka na temelju Direktive 91/271 sadržava dva središnja elementa: prvo, posebnu narav veze između članaka 4. i 15. Direktive 91/271, s jedne strane, i dijelova B i D Priloga I., s druge strane. Iz toga proizlazi pitanje količine i kvalitete uzoraka koje države članice trebaju dostaviti na temelju svake od tih odredaba.

21. Sud je već imao nekoliko prilika izraziti stajalište o vezi između relevantnih odredaba Direktive 91/271 i njezina Priloga I. dijelova B i D.

22. U presudi Komisija/Italija<sup>6</sup> Sud je naveo da je činjenica da su zahtjevi iz Priloga I. dijela D Direktive 91/271 zadovoljeni omogućila zaključak da je njezin članak 4. bio poštovan.

<sup>6</sup> Presuda od 19. srpnja 2012., Komisija/Italija (C-565/10, neobjavljena, EU:C:2012:476, t. 37.)

23. Kasnije je u presudi Komisija/Belgija bilo sporno pitanje je li obrnut zaključak također točan, to jest da se poštovanje članka 4. može dokazati samo ako dotična država članica dostavi broj uzoraka prikupljenih u skladu s metodom opisanom u Prilogu I. dijelu D. Belgija je tvrdila da su, „u skladu s člankom 4. i dijelom B Priloga I. [Direktivi 91/271], obveze iz te direktive ispunjene kad je stanica za pročišćavanje koja opslužuje aglomeracije puštena u pogon i kad prvi rezultati analiza pokazuju da je sastav vode koja otječe u skladu s normama iz tablice 1. Priloga I. [Direktivi 91/271]”<sup>7</sup>.

24. Sud je odlučio u predmetu a da nije zauzeo izričito stajalište o tom pitanju. Sud je u odnosu na dotične aglomeracije osobito primijetio da „su one u trenutku podnošenja Komisijine tužbe imale stanice za pročišćavanje, ali da, protivno odredbama dijela D Priloga I. [Direktivi 91/271], u prvoj godini njihova djelovanja nije bilo prikupljeno dvanaest uzoraka”. Sud je ipak potom dodao da „[...] nakon isteka roka dodijeljenog obrazloženim mišljenjem dvije aglomeracije o kojima je riječ nisu imale stanice za pročišćavanje te da, slijedom toga, nisu bile u skladu sa zahtjevima iz članka 4. [Direktive 91/271]”<sup>8</sup>.

25. U predmetu Komisija/Portugal (u daljnjem tekstu: Komisija/Portugal br. I) Komisija je tvrdila da „obveze koje države članice imaju na temelju članka 4. Direktive 91/271 uključuju provedbu kontrolnih postupaka predviđenih u Prilogu I. dijelu D te direktive, za koje je potrebno tijekom jednogodišnjeg razdoblja prikupiti minimalni broj uzoraka [...]”<sup>9</sup>.

26. U istom je predmetu veza između članka 4. i dijelova B i D Priloga I. na jasan način istražena u mišljenju nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna. On je zaključio da za ocjenu obveza država članica iz članka 4. Direktive 91/271 relevantnu odredbu predstavlja Prilog I. dio B, a ne Prilog I. dio D. Naglasio je da se Prilog I. dio D odnosi na članak 15. Direktive 91/271. Ta se odredba tiče praćenja nakon puštanja u pogon. To obuhvaća „trajnu obvezu kojom se želi osigurati da ispuštene otpadne vode *dugoročno* ispunjavaju zahtjeve u pogledu kvalitete koje moraju zadovoljavati *od puštanja u rad stanice*”<sup>10</sup>. Da bi se utvrdilo zadovoljava li određena stanica za pročišćavanje zahtjeve iz dijela B Priloga I., „nije [potrebno] provesti postupak prikupljanja uzoraka iz [d]ijela D Priloga I.”<sup>11</sup>.

27. Nadalje, nezavisni odvjetnik P. Cruz Villalón primijetio je da bi zahtjev da se uzorke prikuplja tijekom godine dana kako bi se ocijenila usklađenost s člankom 4. značio da te uzroke treba dostaviti do datuma utvrđenih u članku 4. To bi zapravo značilo da bi se rok do kojeg aglomeracije trebaju biti opremljene sabirnim sustavima, kako je utvrđeno u članku 3., morao tumačiti kao da upućuje na godinu dana prije datuma koji su zapravo predviđeni<sup>12</sup>.

28. U presudi Komisija/Portugal br. I Sud je prihvatio tumačenje koje je predložio nezavisni odvjetnik. U odgovoru na Komisijin argument da se usklađenost s člankom 4. mora dokazati metodom utvrđenom u dijelu D Priloga I. Sud je primijetio da članak 4. Direktive 91/271 ne upućuje na dio D Priloga I. Pozivajući se na nezavisnog odvjetnika, Sud je primijetio se dio D Priloga I. odnosi na „trajnu obvezu kojom se želi osigurati da [...] ispuštene otpadne vode ‚dugoročno‘ udovoljavaju zahtjevima u pogledu kvalitete” utvrđene u dijelu B Priloga I.<sup>13</sup> Nasuprot tomu, članak 4. ne zahtijeva da se uzorke prikuplja tijekom razdoblja od godinu dana. Sud je dodao da, „čim je država članica u mogućnosti *ponuditi* uzorak koji udovoljava zahtjevima iz dijela B Priloga I. Direktivi 91/271, treba smatrati da se poštuju obveze koje proizlaze iz njezina članka 4.”<sup>14</sup>.

7 Presuda od 6. studenoga 2014., Komisija/Belgija (C-395/13, EU:C:2014:2347, t. 22.)

8 Presuda od 6. studenoga 2014., Komisija/Belgija (C-395/13, EU:C:2014:2347, t. 46. i 48.)

9 Presuda od 28. siječnja 2016., Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, t. 33.)

10 Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, t. 43.)

11 Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, t. 44.)

12 Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, t. 37.)

13 Presuda od 28. siječnja 2016., Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, t. 37.)

14 Presuda od 28. siječnja 2016., Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, t. 39.). Moje isticanje.

29. Sud je isto tumačenje prihvatio i u presudi Komisija/Španjolska<sup>15</sup>. U toj je presudi Sud podsjetio da, kad je država članica u mogućnosti dostaviti jedan uzorak koji je u skladu sa zahtjevima iz dijela B Priloga I. Direktivi 91/271, treba smatrati da se poštuju obveze koje proizlaze iz članka 4. Razlog za to jest to što se tom odredbom ne zahtijeva da se uzorkovanje obavlja tijekom godine dana. Sud je potom primijenio isto rješenje u pogledu ocjene obveza iz članka 5. Direktive 91/271<sup>16</sup>.

30. Međutim, čini se da stajalište da je jedan uzorak dovoljan nije u cijelosti prihvaćeno u presudi Komisija/Helenska Republika<sup>17</sup>. Zaključak u toj presudi o tome je li Helenska Republika povrijedila članak 4. stavak 3. Direktive 91/271 Sud je zasnovao na činjenici da država članica nije podnijela dokaz u skladu s dijelom D Priloga I.<sup>18</sup>.

31. U kasnijem predmetu koji se također odnosi na Portugal (u daljnjem tekstu: Komisija/Portugal br. II)<sup>19</sup> tužba je bila podnesena na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a<sup>20</sup>. Komisija je ponovno tvrdila da se radi dokazivanja usklađenosti s člankom 4. Direktive 91/271 mora ocijeniti uzorke tijekom godine dana u skladu s dijelom D Priloga I., kojim je utvrđen minimalni godišnji broj uzoraka<sup>21</sup>.

32. U svojem mišljenju u tom predmetu nezavisna odvjetnica J. Kokott<sup>22</sup> zaključila je da „[i]z Direktive [91/271] [...] ne proizlazi da prenošenje članka 4. u odnosu na određenu stanicu za pročišćavanje uopće pretpostavlja uzorkovanje. Štoviše, postoji obveza redovitog uzorkovanja, i to neovisno uz obvezu provođenja učinkovitog sekundarnog pročišćavanja”<sup>23</sup>. Ona je zaključila da je „uzorkovanje prikladan *dokaz* za to da stanica za pročišćavanje zadovoljava uvjete iz Direktive [91/271]”<sup>24</sup>.

33. Bez zauzimanja izričitog stajališta o Komisijinu argumentu u predmetu Komisija/Portugal br. II, Sud je primijetio da su, stoga što je Portugal u redovitim razmacima uzimao uzorke u odnosu na dotičnu aglomeraciju tijekom nekoliko mjeseci, predmetna ispuštanja ispunjavala zahtjeve iz članka 4. stavka 3. Direktive 91/271<sup>25</sup>.

34. Zaključno: nakon početne dvojbe o konkretnom pravnom dosegu dijela D Priloga I. u presudama Komisija/Italija<sup>26</sup> i Komisija/Belgija<sup>27</sup>, Sud je u presudi Komisija/Portugal br. I napravio razliku između jednokratne obveze u vezi s puštanjem stanice u pogon iz članka 4. i obveze trajnog praćenja nakon puštanja u pogon iz članka 15. Direktive 91/271. Naveo je da je jedan uzorak dovoljan da država članica dokaže usklađenost s člankom 4. Direktive 91/271.

## **B. Dokazivanje usklađenosti s člankom 4. Direktive 91/271**

35. S obzirom na gornji sažetak, ne može se zanijekati da prvotna sudska praksa možda nije bila vrlo jasna. Međutim, od presude Komisija/Portugal br. I to je pitanje pojašnjeno.

15 Presuda od 10. ožujka 2016., Komisija/Španjolska (C-38/15, neobjavljena, EU:C:2016:156, t. 24.)

16 Članak 5. Direktive 91/271 tiče se takozvanih osjetljivih područja. Člankom 5. stavkom 3. također je uspostavljena veza s dijelom B Priloga I.

17 Presuda od 15. listopada 2015., Komisija/Helenska Republika (C-167/14, neobjavljena, EU:C:2015:684)

18 Sud je u bitnome primijetio da Helenska Republika nije dokazala da je u redovitim vremenskim razmacima prikupljala uzorke, kao što se to zahtijeva dijelom D Priloga I. To je, prema mišljenju Suda, onemogućilo provjeru jesu li zahtjevi iz članka 4. stavka 3. Direktive 91/271 ispunjeni. Presuda od 15. listopada 2015., Komisija/Helenska Republika (C-167/14, neobjavljena, EU:C:2015:684, t. 48.).

19 Presuda od 22. lipnja 2016., Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471)

20 Ta se tužba odnosila na izvršenje prethodne presude od 7. svibnja 2009., Komisija/Portugal (C-530/07, neobjavljena, EU:C:2009:292).

21 Presuda od 22. lipnja 2016., Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, t. 43.)

22 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119)

23 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119, t. 29.)

24 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119, t. 30.)

25 Presuda od 22. lipnja 2016., Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, t. 63.)

26 Presuda od 19. srpnja 2012., Komisija/Italija (C-565/10, neobjavljena, EU:C:2012:476).

27 Presuda od 6. studenog 2014., Komisija/Belgija (C-395/13, EU:C:2014:2347)

36. Ovaj odjeljak sadržava sažeto ponavljanje glavnih elemenata relevantnog pravnog okvira, pri čemu se ponovno usredotočuje na dva ključna elementa: unutarnju strukturu i logiku relevantnih odredaba Direktive 91/271 (1.), a potom na pojedinosti obveza država članica u pogledu uzorkovanja (2.).

### **1. Unutarnja struktura Direktive 91/271**

37. Kako je to navedeno u prethodnom odjeljku ovog mišljenja, jasnu razliku između članka 4. i dijela B Priloga I., s jedne strane, i članka 15. i dijela D Priloga I., s druge strane, napravio je nezavisni odvjetnik P. Cruz Villalón u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Portugal br. I. To je Sud kasnije potvrdio.

38. Komisija je prethodno tvrdila te u svojim pisanim očitovanjima u ovom predmetu i dalje tvrdi da se metoda predviđena zakonodavstvom Unije za praćenje nakon puštanja u pogon na temelju dijela D Priloga I. također treba primijeniti na ocjenu usklađenosti jednokratne obveze iz članka 4.

39. Međutim, takav je pristup u suprotnosti s unutarnjom strukturom i logikom Direktive 91/271.

40. Treba podsjetiti da članci 4. i 15. Direktive 91/271 imaju različite svrhe. Cilj je članka 4. da se osigura da komunalne otpadne vode u određenim aglomeracijama države članice podvrgnu sekundarnom pročišćavanju ili ekvivalentnom pročišćavanju do određenih datuma. Cilj je članka 15. da se osigura da države članice nastave podvrgavati te komunalne otpadne vode sekundarnom pročišćavanju ili ekvivalentnom pročišćavanju tijekom cijelog radnog vijeka određene stanice za pročišćavanje.

41. U skladu s tim različitim svrhama, svaka od tih odredaba upućuje na različit dio Priloga I. Direktivi 91/271. U tim dijelovima spomenutog Priloga I. utvrđene su pojedinosti obveza država članica u pogledu uzorkovanja. Njihov je sadržaj prilagođen različitim ciljevima koje se slijedi člancima 4. i 15.

42. Članak 4. stavak 3. upućuje na dio B Priloga I. Potonjim se utvrđuju konkretne vrijednosti sekundarnog pročišćavanja ili ekvivalentnog pročišćavanja koje se mora postići kada je sabirni sustav *pušten u pogon*.

43. Članak 15. upućuje na dio D Priloga I. Potonjim se utvrđuju kontrolni postupci radi praćenja *trajne* usklađenosti s vrijednostima utvrđenima u dijelu B Priloga I nakon što je sabirni sustav pušten u pogon. Ta su pravila o praćenju nakon puštanja u pogon oblikovana tako da se primjenjuju na godišnjoj osnovi. Države članice dužne su prikupljati uzorke pročišćenih urbanih otpadnih voda tijekom godine i u redovitim vremenskim razmacima.

44. Zaključno: ocjena obveza iz članka 4. i dijela B Priloga I. logično se usredotočuje na određeni trenutak u vremenu: trenutak kada je predmetni sabirni sustav pušten u pogon. Ocjena obveza iz članka 15. i dijela D Priloga I. po definiciji je trajni proces neodređenog trajanja. Povrh toga, dio B Priloga I. ostaje mjerodavan za materijalne zahtjeve (vrijednosti) s kojima se naknadno treba usklađivati tijekom cijelog radnog vijeka sabirnog sustava.

### **2. Obveza u pogledu uzorkovanja iz članka 4. Direktive 91/271**

45. Pitanje o konkretnim pojedinostima obveza u pogledu uzorkovanja logično proizlazi iz gore opisane unutarnje strukture Direktive 91/271.

46. Već je pojašnjeno da Komisija ne može od država članica zahtijevati da u skladu s dijelom D Priloga I. tijekom godine dana prikupe dvanaest uzoraka kako bi se provjerila usklađenost s člankom 4. Direktive 91/271.

47. Komisija je sada očito odustala od prethodno iznesenog zahtjeva za dvanaest uzoraka. Međutim, na raspravi se usredotočila na argument da uzorci koje države članice dostave ipak trebaju biti *ogledni*.
48. Naime, u točki 1. dijela B. Priloga I. navodi se da se „stanice za pročišćavanje otpadnih voda moraju [...] osmisliti ili modificirati tako da se prije ispuštanja u prihvatne vode mogu dobiti *ogledni uzorci* ulaznih otpadnih voda ili pročišćene vode koja otječe”<sup>28</sup>.
49. Komisija je stoga u pravu kada tvrdi da uzorci potrebni na temelju članka 4. u vezi s dijelom B Priloga I. trebaju biti ogledni. Međutim, tekst dijela B Priloga I. (ili Direktive 91/271 kao takve) ne sadržava pojedinosti o tome što pojam oglednih uzoraka obuhvaća.
50. Što su onda „ogledni uzorci”? Treba pojasniti dva aspekta tog pojma: kvantitativni i kvalitativni.
51. Što se *kvantitativnog* aspekta tiče, to jest broja uzoraka, treba naglasiti tri stvari.
52. Kao prvo, kako što je to gore primijećeno, unutarjom strukturom Direktive 91/271 pravi se razlika između članka 4. i članka 15. Ta dva članka upućuju na različite dijelove Priloga I. Stoga je logično da se broj uzoraka koji se može zahtijevati na temelju svake od tih odredaba mora *razlikovati*. Da je zakonodavstvo Unije namjeravalo cjelogodišnjim uzorkovanjem uvjetovati mogućnost dokazivanja usklađenosti s člankom 4. stavkom 3., ono bi upotrijebilo isto postupovno rješenje kao što je ono primijenjeno u dijelu D Priloga I.
53. Kao drugo, broj uzoraka koje treba dostaviti na temelju dijela B Priloga I. mora također biti *manji* od onog koji treba dostaviti na temelju dijela D Priloga I. To ponovno proizlazi iz različite logike dviju odredaba: zahtjev u pogledu obveza za trajno praćenje nakon puštanja u pogon, koji je oblikovan tako da se ispunjava na godišnjoj osnovi, nužno je stroži od dokazivanja da je u određenom trenutku stanica puštena u pogon i da je počela podvrgavati komunalne otpadne vode sekundarnom pročišćavanju ili ekvivalentnom pročišćavanju.
54. Skup vrijednosti „manje od dvanaest” može biti vrlo jasan na području aritmetike prirodnih brojeva. No, on može zahtijevati dodatno pojašnjenje u pogledu dokaza koje države članice moraju podnijeti u okviru Direktive 91/271.
55. Kao treće, ovo je razlog zašto su logika i svrha članka 4. Direktive 91/271 relevantne. Kao što je to već izneseno u prethodnom odjeljku ovog mišljenja, članak 4. i dio B Priloga I. u bitnome se usredotočuju na određeni trenutak i odgovarajuću provjeru: puštanje u pogon potrebnog sekundarnog pročišćavanja komunalnih otpadnih voda do propisanih datuma. Jedan bi uzorak trebao biti dovoljan jer je ovo, za razliku od kasnijeg trajnog praćenja koje se odvija na temelju članka 15. Direktive 91/271, zapravo jednokratna provjera, usredotočena na jedan trenutak.
56. Stoga je u presudi Komisija/Portugal br. I Sud izričito potvrdio da, što se tiče konkretnog broja tih uzoraka, *jedan uzorak* koji je u skladu s vrijednostima utvrđenima u dijelu B Priloga I. jest dovoljan da se dokaže usklađenost s člankom 4. Direktive 91/271.
57. S obzirom na gornje elemente, može se samo ponoviti da ocjena dokaza po svojoj prirodi ovisi, naravno, o pojedinom slučaju. Pritom se u obzir mora uzeti posebno činjenično stanje svakog slučaja. Međutim, općenito, kako bi se potvrdilo da je sabirni sustav države članice usklađen sa zahtjevima utvrđenima u članku 4. stavku 3. i dijelu B Priloga I., jedan uzorak jest dovoljan.
58. Ipak, treba podsjetiti da se u tekstu dijela B Priloga I. koristi množina. On spominje ogledne *uzorke*, a ne ogledni *uzorak*.

<sup>28</sup> Moje isticanje

59. Međutim, ovaj element, na prvi pogled možda iznenađujuće, nije povezan s količinom uzoraka, već prije s unutarnjom *kvalitetom* i sastavom potrebnog uzroka.

60. Kao što je to Komisija korisno objasnila na raspravi, upotreba množine u dijelu B Priloga I odražava činjenicu da ocjena usklađenosti s dijelom B Priloga I. u svrhu članka 4. Direktive 91/271 zahtijeva dvije različite vrste uzorka: jedan za ulazne otpadne vode, a drugi za pročišćenu vodu koja otječe.

61. Komisija je stoga utvrdila postojanje razlike između kvalitete uzoraka i njihove količine. Ona priznaje da je, s obzirom na presudu Komisija/Portugal br. I<sup>29</sup>, jedan uzorak dovoljan u pogledu količine. Naglašava, međutim, potrebnu *kvalitetu* dostavljenog uzorka.

62. Ne dovodeći u pitanje može li se takav argument iznijeti za potrebe ovog postupka, čemu ću se posvetiti u odjeljku C.2. ovog mišljenja, u točki 84. i sljedećima, smatram da je općenito takav pristup u skladu s tekстом dijela B Priloga I. Naime, točka 1. dijela B Priloga I. spominje „uzorke ulaznih otpadnih voda ili pročišćene vode koja otječe”.

63. Zaključno: radi dokazivanja usklađenosti s člankom 4. Direktive 91/271, država članica dužna je dostaviti barem jedan ogledni uzorak. Komisija može u načelu zahtijevati da država članica dostavi par uzoraka, jedan za ulazne otpadne vode, a drugi za pročišćenu vodu koja otječe, u skladu s tekстом točke 1. dijela B Priloga I. Međutim, u skladu s presudom Portugal/Komisija br. I, oba elementa tog para mogu se, u mjeri u kojoj je to tehnički moguće, prikupiti u istom trenutku. Uzorak je „množina” što znači da je sastavljen od dvaju gore navedenih elemenata te je stoga ogledan, ali može biti „jednina” u smislu da se svi njegovi elementi prikupe u istom trenutku.

### **C. Predmetni slučaj**

64. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, na Komisiji je teret dokazivanja u slučaju tužbe zbog povrede obveze koju podnese na temelju članka 258. UFEU-a. Ona mora pružiti Sudu sve elemente koji su mu nužni za provjeru postojanja povrede. Postojanje povrede obveze valja ocjenjivati prema stanju u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju<sup>30</sup>.

65. U ovom je slučaju taj rok istekao 21. travnja 2014., kao što je to Komisija potvrdila na raspravi.

#### **1. Aglomeracije Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista**

66. Helenska Republika nije se suprotstavila navodu o povredi u odnosu na aglomeracije Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista. Helenska Republika priznaje da potrebni radovi za izgradnju ili poboljšanje sabirnih sustava nisu još dovršeni. Što se tiče aglomeracija Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli i Vagia, Helenska Republika priznaje da će zahtjevi Direktive 91/271 biti ispunjeni tek kada radovi u tijeku budu dovršeni. U odnosu na aglomeraciju Galatista, Helenska Republika slaže se da rad sabirnog sustava nije usklađen s Direktivom 91/271 i da ga se mora zamijeniti.

67. U postupku na temelju članka 258. UFEU-a na Sudu je da utvrdi postoji li povreda koja se stavlja na teret<sup>31</sup>, čak i ako zainteresirana država članica tu povredu ne osporava.

<sup>29</sup> Presuda od 28. siječnja 2016., Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61)

<sup>30</sup> Vidjeti presudu od 28. siječnja 2016., Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, t. 47. do 49. i navedenu sudsku praksu).

<sup>31</sup> Presude od 22. lipnja 1993., Komisija/Danska (C-243/89, EU:C:1993:257, t. 30.), od 3. ožujka 2005., Komisija/Njemačka (C-414/03, EU:C:2005:134, t. 9. i navedena sudska praksa) i od 6. listopada 2009., Komisija/Švedska (C-438/07, EU:C:2009:613, t. 53. i navedena sudska praksa)



68. U ovom slučaju Helenska Republika priznaje da sabirni sustavi u gore navedenim aglomeracijama nisu dovršeni ili ih treba prilagoditi. To je stajalište u načelu istaknuto tijekom rasprave. Stoga ništa ne proturječi dokazima koje je Komisija podnijela u pogledu povrede članka 4. Direktive 91/271 u smislu da komunalne otpadne vode u tih pet aglomeracija nisu bile podvrgnute sekundarnom pročišćavanju ili ekvivalentnom pročišćavanju prije nego što su ispuštene.

## **2. Aglomeracije *Polychrono*, *Chaniotis* i *Desfina***

69. Nepoštovanje članka 4. osporeno je u pogledu sljedećih triju aglomeracija:

70. Za *Polychrono* Helenska Republika dostavila je dvanaest uzoraka za 2012. i dvanaest uzoraka za 2013. godinu. Komisija navodi da četiri uzorka dostavljena za 2012. godinu prelaze propisane vrijednosti. Ona dalje navodi da tri uzorka dostavljena za 2013. godinu također prelaze te vrijednosti. Komisija smatra da to predstavlja više neusklađenih primjeraka nego što je to dopušteno prema tablici 3. u Prilogu I. Komisija smatra da se dostavljeni uzorci ne mogu smatrati oglednima jer nisu prikupljeni u skladu s dijelom D Priloga I. Konkretno, nijedan primjerak nije dostavljen za razdoblje od siječnja do travnja 2012. te za razdoblje od siječnja do travnja i za studeni i prosinac 2013. Čak ni šesnaest uzoraka koje je Helenska Republika dostavila za 2013. tijekom pisanog dijela postupka nije u načelu izmijenilo Komisijino stajalište da ta država članica nije predočila uzorke koji dokazuju usklađenost.

71. Što se tiče *Chaniotisa*, Helenska Republika dostavila je dvanaest uzoraka za 2012. Komisija smatra da samo jedan nije bio u skladu s propisanim vrijednostima. Međutim, Komisija tvrdi da se dostavljeni uzorci ne mogu smatrati oglednima i prikupljenima u redovitim vremenskim razmacima jer nijedan nije bio prikupljen između siječnja i travnja 2012. Povrh toga, prvotno nijedan uzorak nije bio dostavljen za 2013. Što se tiče uzoraka koje je u svoju obranu Helenska Republika dostavila u pisanom dijelu postupka, Komisija smatra da oni za 2013. ne odgovaraju propisanim vrijednostima, a da oni za 2014. nisu bili prikupljeni u redovitim vremenskim razmacima.

72. Što se tiče *Desfina*, Helenska Republika dostavila je četiri uzorka za 2011., dva za 2012. i osam za 2013. Komisija primjećuje da se na temelju dijela D Priloga I. trebalo prikupiti dvanaest uzoraka tijekom 2012. jer jedan od uzoraka prikupljenih tijekom 2011. nije bio u skladu s propisanim vrijednostima. Isto tako, s obzirom na to da je za jedan od uzoraka prikupljenih u 2012. bilo utvrđeno da nije usklađen, Helenska Republika trebala je ponovno prikupiti dvanaest uzoraka tijekom 2013. godine. Potom, prikupljene uzorke nije se moglo uzimati u redovitim vremenskim razmacima jer njihov broj nije bio dovoljan. Nadalje, jedan od parametara jednog od uzoraka dostavljenih 2013. nije bio usklađen s vrijednostima utvrđenima u točki 4. dijela D Priloga I. Direktive 91/271.

73. Drugim riječima, u svojim pisanim očitovanjima Komisija tvrdi da je Helenska Republika, kako bi se na temelju članka 4. Direktive 91/271 omogućila pouzdana ocjena, trebala u pogledu svake od dotičnih aglomeracija dostaviti zadovoljavajuće rezultate za razdoblje koje odgovara barem godini dana nakon puštanja odnosno sabirnog sustava u pogon, u skladu s metodama utvrđenima u dijelu D Priloga I.

74. S obzirom na razloge iznesene u prethodnom odjeljku, Komisija griješi u svojem argumentu. Neovisno o načinu na koji se gleda na uzorke dostavljene u odnosu na ove tri aglomeracije, u kvantitativnom pogledu oni jesu u skladu sa zahtjevima iz članka 4. u vezi s dijelom B Priloga I. Dostavljeno je više od jednog uzorka.

75. Na raspravi je Komisija bila pozvana da se osvrne na odluku Suda u presudi Komisija/Portugal br. I. S obzirom na tu presudu, Komisija se složila da jedan uzorak može predstavljati dostatan dokaz o usklađenosti s člankom 4. Direktive 91/271.

76. Iako je Komisija to priznala, ona, međutim, tvrdi da uzorci dostavljeni u ovom predmetu *nisu ogledni* u pogledu svoje kvalitete.

77. Kao prvo, Komisija objašnjava da se prikupljanje uzorka, kako bi se on smatrao oglednim, mora dogoditi u određenom trenutku, koji se mora procijeniti od slučaja do slučaja i koji u načelu mora odražavati najjače zagađenje koje se može dogoditi unutar dotične aglomeracije (ljetno za aglomeracije blizu mora, razdoblje nakon berbe vina za vinske regije te zima za aglomeracije u planinama).

78. Takvo se proširenje pojma „ogledan” ne može prihvatiti. Na taj način Komisija zapravo nastoji na mala vrata u dio B Priloga I. ponovno umetnuti zahtjeve praćenja iz dijela D Priloga I., koji očito nije primjenjiv na obveze država članica iz članka 4. Direktive 91/271.

79. Kao što je to prethodno primijećeno, dostava jednog uzorka koji je u skladu sa zahtjevima iz dijela B Priloga I. dostatna je za dokazivanje usklađenosti s člankom 4. Direktive 91/271. U članku 4. i dijelu B Priloga I. ne navodi se ništa o trenutku u kojem se uzorak treba prikupiti. Unutarnja struktura Direktive 91/271 zahtijeva da jednokratno uzorkovanje uslijedi kada se sabirni sustav pusti u pogon.

80. Treba naglasiti da ništa ne sprečava Komisiju da od dotične države članice zatraži da joj dostavi dokaze o usklađenosti sa zahtjevima koji su detaljno navedeni u dijelu D Priloga I. Međutim, to se mora zatražiti na temelju članka 15. Direktive 91/271, a ne na temelju članka 4. Kao što je to Helenska Republika pravilno primijetila u ovom predmetu, Komisija je istaknula samo povredu članka 4., a ne članka 15.

81. Kao drugo, Komisija je nadalje navela na raspravi da radi ocjene reprezentativnosti jednog uzorka ona također treba raspolagati elementima koji se mogu uzajamno uspoređivati, to jest informacijama u vezi s ulaznim vodama i pročišćenom vodom koja otječe. Bez tih podataka stručnjaci, prema Komisijinu mišljenju, ne mogu ocijeniti reprezentativnost dostavljenog uzorka.

82. Kao što je to gore primijećeno u točkama 60. do 62. ovog mišljenja, takvo se stajalište može općenito prihvatiti s obzirom na tekst točke 1. dijela B Priloga I. Naime, točka 1. dijela B Priloga I. upućuje na „ogledne uzorke ulaznih otpadnih voda ili pročišćene vode koja otječe”.

83. Međutim, u okviru ovog slučaja Komisija je te argumente prvi put iznijela tijekom rasprave.

84. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, tužba na osnovi članka 258. UFEU-a ne može se temeljiti na prigovorima koji nisu istaknuti u prethodnom postupku. Sud je više puta zaključio da se obrazloženo mišljenje i tužba moraju zasnivati na istom obrazloženju i istim prigovorima. Razlog za to leži u tome što je cilj prethodnog postupka dati odnosnoj državi članici priliku da se, s jedne strane, uskladi s obvezama koje proizlaze iz prava Europske unije te, s druge strane, da učinkovito iznese razloge svoje obrane u odnosu na prigovore koje je navela Komisija<sup>32</sup>.

85. Zasigurno bi se moglo formalno tvrditi da je predmet tužbe ostao isto, to jest da je Helenska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 1. i 3. Direktive 91/271. Međutim, tvrdnja da uzorci koje je Helenska Republika dostavila nisu bili ogledni u pogledu svoje kvalitete u stvarnosti je potpuno nov argument. Sadržajno u cijelosti odstupa od razloga koje je Komisija do tada iznijela i koji su u pogledu triju spornih aglomeracija ponovljeni u gornjim točkama 70. do 73.

<sup>32</sup> Presude od 24. studenoga 1992., Komisija/Njemačka (C-237/90, EU:C:1992:452, t. 20.), od 22. rujna 2005., Komisija/Belgija (C-221/03, EU:C:2005:573, t. 36. do 38. i navedena sudska praksa) i od 11. rujna 2014., Komisija/Njemačka (C-525/12, EU:C:2014:2202, t. 21.)

86. Stoga ga treba odbiti. U ovom stadiju postupka Sud ne može provjeriti bilo koji argument koji Komisija iznese. Ono što je još važnije, dopustiti Komisiji da znatno odstupa od ključnog stupa svoje tužbe uskratilo bi dotičnoj državi članici priliku da podnese svoja očitovanja i djelotvorno očuva svoja prava obrane. Kao što je to Helenska Republika primijetila na raspravi, ona ne samo da nije mogla ranije zauzeti stajalište o argumentu koji je Komisija iznijela: Komisija također nije zatražila dokaze na koje se pozvala tijekom rasprave u pogledu drugih aglomeracija kojima se prvotno bavila u predsudskoj fazi ovog slučaja<sup>33</sup>.

87. Stoga zaključno treba ponoviti da Komisija u načelu priznaje da je u pogledu aglomeracija Polychrono, Chaniotis i Desfina Helenska Republika u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju dostavila barem jedan uzorak koji je bio u skladu sa zahtjevima dijela B Priloga I, kako ih je Komisija prethodno shvaćala.

88. Stoga smatram da u odnosu te aglomeracije Komisija nije dokazala da je Helenska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. Direktive 91/271. U tom dijelu ovu tužbu treba odbiti.

## V. Troškovi

89. Budući da su stranke djelomično uspjele u svojim zahtjevima, predlažem Sudu da odluči u skladu s člankom 138. stavkom 3. prvom rečenicom Poslovnika i naloži svakoj stranci da snosi vlastite troškove.

## VI. Zaključak

90. Zbog gore iznesenih razloga, predlažem da Sud:

- (a) Utvrdi da je u pogledu aglomeracija Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista Helenska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 1. i 3. Direktive Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda. U odnosu na navedene aglomeracije Helenska Republika nije u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju osigurala da su ispuštanja iz stanica za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda podvrgnuta odgovarajućoj razini pročišćavanja, kako se to zahtijeva na temelju dijela B Priloga I. toj direktivi.
- (b) Odbije tužbu u odnosu na aglomeracije Polychrono, Chaniotis i Desfina.
- (c) Naloži strankama snošenje vlastitih troškova.

<sup>33</sup> U predsudskoj fazi Komisija se prvotno bavila sa 62 aglomeracije (vidjeti točku 12. ovog mišljenja).