



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. BOBEK
van 30 maart 2017¹

Zaak C-320/15

**Europese Commissie
tegen**

Helleense Republiek

„Niet-nakoming - Milieu - Behandeling van stedelijk afvalwater - Artikel 4, leden 1 en 3, en de delen B en D van bijlage I bij richtlijn 91/271/EEG - Representatieve monsters”

I. Inleiding

1. Richtlijn 91/271/EEG van de Raad inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (hierna: „RBSA”)² strekt ertoe het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van, onder meer, lozingen van ontoereikend gezuiverd stedelijk afvalwater. Zij bepaalt dat de lidstaten het stedelijk afvalwater aan een toereikende behandeling moeten onderwerpen. De lidstaten moeten monsters nemen van het stedelijk afvalwater dat zij aan de voorgeschreven behandeling hebben onderworpen om te tonen dat het aan de toepasselijke voorschriften voldoet.

2. De Commissie stelt dat de Helleense Republiek haar verplichtingen uit hoofde van de RBSA niet is nagekomen met betrekking tot acht agglomeraties. Voor vijf van deze agglomeraties betwist die lidstaat de vermeende inbreuk niet. Aangaande de andere drie agglomeraties verschillen de Helleense Republiek en de Commissie echter van mening over de vraag of eerstgenoemde voldoende monsters van het behandelde water aan laatstgenoemde heeft bezorgd.

3. De kwestie van het aantal monsters dat op grond van de RBSA vereist is, is zeker niet nieuw. Eerlijkheidshalve moet echter wellicht worden erkend dat het Hof deze kwestie in het verleden niet altijd eenduidig heeft benaderd. Overeenkomstig het verzoek van het Hof spitst deze conclusie zich dus toe op het verduidelijken van die specifieke kwestie.

II. Toepasselijke bepalingen

4. De in de RBSA uiteengezette verplichtingen worden vastgesteld met betrekking tot een zogenaamd inwonerequivalent („i.e.”) van de betrokken agglomeratie.³

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Richtlijn van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB 1991, L 135, blz. 40).

³ Deze parameter wordt in artikel 2, lid 6, van de RBSA gedefinieerd als de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen van 60 g zuurstof per dag.

5. Krachtens artikel 3, lid 1, van de RBSA dienden de lidstaten er onder meer voor te zorgen dat agglomeraties met 2 000 tot 15 000 i.e.⁴ uiterlijk op 31 december 2005 voorzien waren van een opvangsysteem⁵ voor stedelijk afvalwater.

6. Op grond van artikel 4, lid 1, van de RBSA dienden de lidstaten er onder meer voor te zorgen dat stedelijk afvalwater

dat in opvangsystemen terechtkomt, wordt onderworpen aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces vóór lozing. Aan deze bepaling diende uiterlijk op 31 december 2005 te zijn voldaan voor lozingen van agglomeraties met 10 000 tot 15 000 i.e. en voor lozingen van agglomeraties met 2 000 tot 10 000 i.e. in zoet water en estuaria.

7. Volgens artikel 4, lid 3, van de RBSA dienen dergelijke lozingen te voldoen aan de toepasselijke eisen van deel B van bijlage I bij de RBSA.

8. In deel B van bijlage I wordt uiteengezet aan welke eisen lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties in ontvangende wateren moeten voldoen:

„1. Waterzuiveringsinstallaties moeten zodanig worden ontworpen of aangepast dat representatieve monsters kunnen worden verkregen van het inkomende afvalwater en van het behandelde effluent voordat dit in de ontvangende wateren wordt geloosd.

2. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties die overeenkomstig de artikelen 4 en 5 moeten worden behandeld, moeten voldoen aan de eisen van tabel 1.

[...]”

9. Krachtens artikel 15, lid 1, eerste alinea, van de RBSA controleren de bevoegde autoriteiten of instanties onder meer de lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties. Het doel bestaat erin overeenkomstig de controleprocedures van deel D van bijlage I na te gaan of de eisen van deel B van bijlage I zijn nageleefd.

10. In deel D van bijlage I bij de RBSA worden de referentiemethoden voor controle en beoordeling van de resultaten uiteengezet. Punt 3 bepaalt dat het minimumaantal monsters per jaar wordt vastgesteld naargelang van de grootte van de zuiveringsinstallatie en gedurende het jaar met geregelde tussenpozen wordt genomen. Voor zuiveringsinstallaties met een grootte tussen 2 000 tot 9 999 i.e. bedraagt het minimumaantal 12 monsters gedurende het eerste jaar. In de daaropvolgende jaren zijn vier monsters vereist indien de monsters die in het eerste jaar zijn genomen aan de RBSA voldoen. Indien één van de vier monsters niet aan de eisen voldoet, moeten opnieuw 12 monsters worden genomen in het daaropvolgende jaar. Voor zuiveringsinstallaties met een grootte tussen 10 000 en 49 999 i.e. bedraagt het minimumaantal 12 monsters.

III. Procedure

11. Bij brief van 29 mei 2007 heeft de Commissie de Helleense Republiek verzocht binnen de 6 maanden gegevens te verstrekken over de uitvoering van de RBSA. Meer in het bijzonder vroeg de Commissie deze gegevens op om te kunnen onderzoeken of artikel 4 van de RBSA was nageleefd. Het verzoek betrof agglomeraties met een i.e. van meer dan 2 000.

4 Alle agglomeraties waarop de onderhavige zaak betrekking heeft, hebben een i.e. tussen 2 000 en 15 000 – het laagste i.e. is 2 024 (agglomeratie van Desfina) en het hoogste is 10 786 (agglomeratie van Chaniotis).

5 Een „opvangsysteem” is gedefinieerd in artikel 2, lid 5, van de RBSA als een systeem van leidingen waardoor stedelijk afvalwater wordt opgevangen en afgevoerd.

12. Na onderzoek van de door de Helleense Republiek aangeleverde gegevens voor het jaar 2007, kwam de Commissie tot de vaststelling dat 62 agglomeraties artikel 4 van de RBSA hadden geschonden.

13. Bij brief van 5 oktober 2010 heeft de Commissie de Helleense Republiek om verduidelijking gevraagd. De Helleense Republiek heeft die brief op 21 december 2010 beantwoord door nadere informatie te verstrekken.

14. Op 17 juni 2011 heeft de Commissie een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij aangaf dat de Helleense Republiek was tekortgeschoten in de verplichtingen die krachtens de RBSA op haar rustten. In antwoord op die brief heeft de Helleense Republiek op 11 augustus 2011 nadere informatie over de betrokken agglomeraties vertrekt.

15. Op 1 juni 2012 heeft de Commissie aan de Helleense Republiek een met redenen omkleed advies verzonden waarin zij stelde dat die lidstaat de RBSA bleef schenden.

16. In aansluiting op een verdere briefwisseling heeft de Commissie op 21 februari 2014 een aanvullend met redenen omkleed advies verstuurd aan de Helleense Republiek. Daarin stelde zij dat acht agglomeraties, namelijk Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia, Desfina, Galatista, Polychrono en Chaniotis, nog steeds niet aan artikel 4 van de RBSA voldeden.

17. Op 26 juni 2015 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 258 VWEU een inbreukprocedure ingeleid. In het kader daarvan verzocht zij om vaststelling dat de Helleense Republiek haar verplichtingen krachtens artikel 4, leden 1 en 3, van de RBSA niet is nagekomen.

18. De Helleense Republiek en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Beide partijen hebben tevens pleidooi gehouden ter terechtzitting van 25 januari 2017.

IV. Beoordeling

19. Deze conclusie is als volgt opgebouwd: Eerst geef ik een bondig overzicht van de voorgaande rechtspraak waarin het verband tussen de bepalingen van de RBSA en de delen B en D van bijlage I ervan expliciet of impliciet aan de orde was (A). Vervolgens tracht ik die rechtspraak te systematiseren met betrekking tot twee sleutelementen die centraal staan bij dit beroep: de interne logica en structuur van de RBSA en de verhouding tussen de bepalingen en de bijlage I ervan (B.1), en de gecorrleerde verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de monsters die moeten worden bezorgd (B.2). In het derde deel (C) wordt de onderhavige zaak behandeld, waarbij de aandacht eerst gaat naar de agglomeraties waarvoor niet wordt betwist dat verzuimd is om monsters te verstrekken (C.1) en dan naar de agglomeraties waarvoor dit wel wordt betwist (C.2).

A. Bestaande rechtspraak

20. De kwestie van de bezorging van monsters op grond van de RBSA omvat twee centrale elementen: ten eerste de specifieke aard van het verband tussen de artikelen 4 en 15 van de RBSA aan de ene kant, en de delen B en D van bijlage I aan de andere kant. Dit doet vervolgens de vraag rijzen naar de kwantiteit en de kwaliteit van de monsters die de lidstaten uit hoofde van elk van die bepalingen moeten bezorgen.

21. Het Hof heeft al menigmaal de gelegenheid gehad om een standpunt in te nemen over het verband tussen de respectieve bepalingen van de RBSA en van bijlage I, delen B en D, ervan.

22. In het arrest Commissie/Italië⁶ oordeelde het Hof dat uit het feit dat aan de eisen van deel D van bijlage I bij de RBSA is voldaan, mag worden afgeleid dat artikel 4 van die richtlijn is nageleefd.

23. De vraag of de omgekeerde redenering ook klopt, namelijk dat de naleving van artikel 4 enkel kan worden vastgesteld indien de betrokken lidstaat het aantal monsters bezorgt die zijn ingezameld volgens de in bijlage I, deel D, beschreven methode, maakte nadien het voorwerp uit van de zaak Commissie/België. Het Koninkrijk België betoogde dat „in overeenstemming met artikel 4 van en bijlage I, afdeling B, bij de [RBSA] voldaan [is] aan de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen zodra een zuiveringsinstallatie voor een installatie in werking is gesteld en de eerste resultaten van de analyses aantonen dat de samenstelling van de effluënten voldoet aan de normen van tabel 1 van bijlage I bij de [RBSA]”.⁷

24. Het Hof heeft de zaak afgedaan zonder hierover een expliciet standpunt in te nemen. Met betrekking tot de specifiek betrokken agglomeraties merkte het Hof op dat zij „op de datum van indiening van het verzoekschrift [...] over zuiveringsinstallaties beschikten maar [dat] tijdens het eerste jaar waarin deze werkten, [...] geen twaalf monsters [werden] genomen zoals is voorgeschreven in bijlage I, afdeling D, bij de [RBSA]”. Niettemin voegde het Hof eraan toe dat „de twee [betrokken] agglomeraties na afloop van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn niet over zuiveringsinstallaties beschikten en dus niet voldeden aan de eisen van artikel 4 van de [RBSA]”.⁸

25. In de zaak Commissie/Portugal („Commissie/Portugal nr. I”) heeft de Commissie betoogd dat „tot nakoming van de krachtens artikel 4 van [de RBSA] op de lidstaten rustende verplichtingen de in bijlage I, deel D, bij deze richtlijn gestelde controles [moeten] worden verricht, waartoe over een periode van één jaar een minimumaantal monsters moet worden genomen”.⁹

26. In dezelfde zaak werd het verband tussen artikel 4 en de delen B en D van bijlage I helder verkend in de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón. Hij kwam tot de slotsom dat deel B, en niet deel D, van bijlage I de relevante bepalingen bevat om de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van artikel 4 van de RBSA te beoordelen. Hij benadrukte dat bijlage I, deel D, verband houdt met artikel 15 van de RBSA. Die bepaling betreft controles na installering. Dit leidt tot „een duurverplichting [...] die erop is gericht te waarborgen dat de lozingen *in de loop der jaren* voldoen aan de kwaliteitseisen waaraan ze *vanaf de inwerkingstelling* van de installatie moesten voldoen”.¹⁰ Om vast te stellen of een bepaalde zuiveringsinstallatie aan de eisen van bijlage I, deel B, voldoet, „is het niet nodig dat de hele procedure van monsterneming van [deel] D van bijlage I is doorlopen”.¹¹

27. Advocaat-generaal Cruz Villalón merkte verder op dat, indien zou worden geëist dat gedurende een jaar monsters worden genomen om de naleving van artikel 4 te controleren, dit zou betekenen dat deze monsters tegen de in artikel 4 vermelde data moeten zijn bezorgd. Dat zou dus in feite betekenen dat de in artikel 3 bepaalde termijn waarbinnen agglomeraties moeten zijn uitgerust met een opvangsysteem, zou moeten worden opgevat als één jaar vóór de eigenlijk vastgestelde data.¹²

28. In het arrest Commissie/Portugal nr. I onderschreef het Hof de door de advocaat-generaal voorgestane uitlegging. In antwoord op het betoog van de Commissie dat de naleving van artikel 4 moet worden aangetoond aan de hand van een methode die is vermeld in deel D van bijlage I, merkte het Hof op dat artikel 4 van de RBSA niet naar deel D van bijlage I verwijst. Onder verwijzing naar de advocaat-generaal stelde het Hof vast dat deel D van bijlage I betrekking heeft op „een duurverplichting

6 Arrest van 19 juli 2012, Commissie/Italië (C-565/10, niet gepubliceerd, EU:C:2012:476, punt 37).

7 Arrest van 6 november 2014, Commissie/ België (C-395/13, EU:C:2014:2347, punt 22).

8 Arrest van 6 november 2014, Commissie/België (C-395/13, EU:C:2014:2347, punten 46 en 48).

9 Arrest van 28 januari 2016, Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punt 33).

10 Conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punt 43).

11 Conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punt 44).

12 Conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punt 37).

die ertoe strekt te waarborgen dat de lozingen „in de loop der jaren” voldoen aan de in bijlage I, deel B, gespecificeerde kwaliteitseisen.¹³ Het vereist echter niet dat gedurende een volledig jaar monsters worden genomen. Het Hof voegde hieraan toe dat „moet worden aangenomen dat een lidstaat aan de verplichtingen van artikel 4 van [de RBSA] voldoet zodra hij een *monster* kan *tonen* dat beantwoordt aan de eisen van [deel B van bijlage I bij de RBSA]”.¹⁴

29. Dezelfde uitlegging werd door het Hof ook voorgestaan in het arrest Commissie/Spanje.¹⁵ Daarin herhaalde het Hof dat wanneer een lidstaat erin slaagt één monster te bezorgen dat aan de eisen van deel B van bijlage I bij de RBSA voldoet, de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 als nageleefd moeten worden beschouwd. Deze bepaling vereist immers niet dat monsters gedurende een jaar worden genomen. Het Hof paste dan dezelfde oplossing toe om de naleving van de verplichtingen van artikel 5 van de RBSA te beoordelen.¹⁶

30. In de zaak Commissie/Griekenland lijkt het Hof de zienswijze dat één monster volstaat, echter niet geheel te hebben onderschreven.¹⁷ In dat arrest heeft het Hof zijn vaststelling met betrekking tot de vraag of de Helleense Republiek een inbreuk had gepleegd op artikel 4, lid 3, van de RBSA gebaseerd op het feit dat die lidstaat geen bewijzen had verstrekt in overeenstemming met bijlage I, deel D.¹⁸

31. In een latere zaak die ook betrekking had op Portugal (Commissie/Portugal nr. II)¹⁹, was een beroep ingesteld krachtens artikel 260, lid 2, VWEU²⁰. De Commissie betoogde opnieuw dat gedurende een jaar analyses van monsters moeten worden verricht overeenkomstig bijlage I, deel D – waarin het minimumaantal monsters per jaar is vastgesteld – om aan te tonen dat artikel 4 van de RBSA is nageleefd.²¹

32. Advocaat-generaal Kokott was in haar conclusie in die zaak²² van mening dat „[u]it de [RBSA] evenwel niet [voortvloeit] dat de naleving van artikel 4 met betrekking tot een bepaalde waterzuiveringsinstallatie überhaupt een controle veronderstelt. Veeleer bestaat de verplichting om periodiek monsters te nemen, naast de verplichting om een effectieve secundaire behandeling uit te voeren”.²³ Zij stelde dat „met het nemen van monsters het *bewijs* kan worden geleverd dat een waterzuiveringsinstallatie voldoet aan de eisen van de [RBSA]”.²⁴

33. Zonder een expliciet standpunt in te nemen over de opmerking van de Commissie in het arrest Commissie/Portugal nr. II, oordeelde het Hof dat Portugal, wat de betrokken agglomeratie betrof, gedurende een periode van verschillende maanden met regelmatige tussenpozen monsters had genomen, zodat de betrokken lozingen aan de vereisten van artikel 4, lid 3, van de RBSA voldeden.²⁵

13 Arrest van 28 januari 2016, Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punt 37).

14 Arrest van 28 januari 2016, Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punt 39). Cursivering van mij.

15 Arrest van 10 maart 2016, Commissie/Spanje (C-38/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:156, punt 24).

16 Artikel 5 van de RBSA betreft zogenaamde kwetsbare gebieden. Artikel 5, lid 3, legt ook een verband met deel B van bijlage I.

17 Arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Griekenland (C-167/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:684).

18 Het Hof merkte in wezen op dat de Helleense Republiek had nagelaten aan te tonen dat zij met geregelde tussenpozen monsters had genomen, zoals vereist door bijlage I, deel D. Volgens het Hof was het daardoor onmogelijk om te controleren of de eisen van artikel 4, lid 3, van de RBSA waren nageleefd. Arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Griekenland (C-167/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:684, punt 48).

19 Arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471).

20 Deze vordering had betrekking op de uitvoering van een eerder arrest van 7 mei 2009, Commissie/Portugal (C-530/07, niet gepubliceerd, EU:C:2009:292).

21 Arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, punt 43).

22 Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119).

23 Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119, punt 29).

24 Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119, punt 30).

25 Arrest van 22 juni 2016, Commissie/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, punt 63).

34. Samengevat: na enige initiële ambiguïteit over de precieze juridische strekking van bijlage I, deel D, in het arrest *Commissie/Italië*²⁶ en het arrest *Commissie/België*²⁷, heeft het Hof in het arrest *Commissie/Portugal* nr. 1 een onderscheid gemaakt tussen een eenmalige verplichting met betrekking tot het in werking stellen van een installatie uit hoofde van artikel 4, en een verplichting tot voortdurende controle na installatie uit hoofde van artikel 15 van de RBSA. Het Hof oordeelde dat één monster voldoende is voor een lidstaat om de naleving van artikel 4 van de RBSA aan te tonen.

B. Bewijs van naleving van artikel 4 van de RBSA

35. In het licht van de bovenstaande samenvatting kan niet worden ontkend dat de initiële rechtspraak misschien geen baken van duidelijkheid was. Sinds het arrest *Commissie/Portugal* nr. 1 is deze kwestie echter verduidelijkt.

36. In het onderhavige deel worden op bondige wijze de belangrijkste elementen van het toepasselijke rechtskader herhaald en wordt opnieuw gefocust op de twee sleutelementen: de interne structuur en logica van de relevante bepalingen van de RBSA (1) en dan de details van de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot monsterneming (2).

1. Interne structuur van de RBSA

37. Zoals is uiteengezet in het vorig deel van deze conclusie, heeft advocaat-generaal Cruz Villalón in zijn conclusie in de zaak *Commissie/Portugal* nr. 1 een duidelijk onderscheid gemaakt tussen artikel 4 en bijlage I, deel B, enerzijds, en artikel 15 en bijlage I, deel D, anderzijds. Dit onderscheid is nadien door het Hof bevestigd.

38. De Commissie betoogde voorheen, en betoogt nog steeds in haar memories in de onderhavige zaak, dat de methode die de Uniewetgever heeft vastgesteld voor de controle na installatie uit hoofde van bijlage I, deel D, ook moet worden toegepast om de naleving te beoordelen van de in artikel 4 bedoelde eenmalige verplichting.

39. Een dergelijke benadering druist echter in tegen de interne structuur en opbouw van de RBSA.

40. In dit verband moet in herinnering worden geroepen dat artikel 4 en artikel 15 van de RBSA niet dezelfde doelstelling hebben. Het doel van artikel 4 bestaat erin te waarborgen dat de lidstaten stedelijk afvalwater in specifieke agglomeraties aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces onderwerpen tegen bepaalde data. Het doel van artikel 15 is te waarborgen dat de lidstaten dit stedelijk afvalwater blijven onderwerpen aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces gedurende de volledige levensduur van een bepaalde zuiveringsinstallatie.

41. Overeenkomstig deze verschillende doelstellingen verwijst elk van deze bepalingen naar een verschillend deel van bijlage I bij de RBSA. In deze delen worden de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van monsterneming in detail toegelicht. De inhoud ervan is aangepast aan de verschillende doelstellingen van de artikelen 4 en 15.

42. Artikel 4, lid 3, verwijst naar deel B van bijlage I. Daarin worden de specifieke waarden vastgesteld die voor de secundaire behandeling of het gelijkwaardig proces gelden wanneer het opvangsysteem *in werking wordt gesteld*.

²⁶ Arrest van 19 juli 2012, *Commissie/Italië* (C-565/10, niet gepubliceerd, EU:C:2012:476).

²⁷ Arrest van 6 november 2014, *Commissie/België* (C-395/13, EU:C:2014:2347).

43. Artikel 15 verwijst naar deel D van bijlage I. Daarin worden controleprocedures vastgesteld om de *voortdurende* naleving van de in bijlage I, deel B, uiteengezette waarden te controleren zodra het opvangsysteem in werking is gesteld. Deze regels inzake controle na installatie zijn opgesteld om op jaarbasis te gelden. De lidstaten dienen gedurende het jaar met geregelde tussenpozen monsters van het behandelde stedelijke afvalwater in te zamelen.

44. Samengevat: de beoordeling van de verplichtingen van artikel 4 en bijlage I, deel B, is logischerwijze toegespitst op één tijdstip: het moment waarop het betrokken opvangsysteem in werking wordt gesteld. De beoordeling van de verplichtingen van artikel 15 en bijlage I, deel D, is per definitie een voortdurend proces van onbepaalde duur. Bovendien blijven in bijlage I, deel B, de relevante materiële eisen (waarden) neergelegd die nadien, gedurende de volledige levensduur van het opvangsysteem, moeten worden nageleefd.

2. Verplichting tot monsterneming van artikel 4 van de RBSA

45. De vraag betreffende de specifieke details van de verplichtingen tot monsterneming vloeit logischerwijs voort uit de hierboven beschreven interne structuur van de RBSA.

46. Het is reeds duidelijk geworden dat de Commissie de lidstaten niet kan verplichten overeenkomstig bijlage I, deel D, 12 monsters gedurende een jaar in te zamelen om de naleving van artikel 4 van de RBSA te controleren.

47. Blijkbaar heeft de Commissie haar eerder standpunt laten varen dat 12 monsters vereist zijn. Ter terechtzitting concentreerde zij zich echter op het argument dat de door de lidstaten bezorgde monsters *representatief* moeten zijn.

48. Punt 1 van bijlage I, deel B, bepaalt namelijk dat „[w]aterzuiveringsinstallaties [...] zodanig [moeten] worden ontworpen of aangepast dat *representatieve monsters* kunnen worden verkregen van het inkomende afvalwater en van het behandelde effluent voordat dit in de ontvangende wateren wordt geloosd”.²⁸

49. De Commissie betoogt dus terecht dat de monsters die vereist zijn uit hoofde van artikel 4, gelezen in samenhang met bijlage I, deel B, *representatief* moeten zijn. In bijlage I, deel B (of in de RBSA als zodanig), wordt echter niet uitgelegd wat het begrip *representatieve monsters* inhoudt.

50. Wat zijn „*representatieve monsters*” dan? Twee dimensies van dit begrip moeten worden verduidelijkt: de kwantitatieve en de kwalitatieve.

51. Wat de *kwantitatieve* dimensie betreft, namelijk het aantal monsters, moeten drie punten worden benadrukt.

52. Ten eerste maakt de interne structuur van de RBSA, zoals hierboven aangegeven, een onderscheid tussen de artikelen 4 en 15. Zij verwijzen elk naar een ander deel van bijlage I. Het aantal monsters dat vereist kan zijn op grond van elk van de bepalingen moet dus logischerwijze *verschillen*. Indien de Uniewetgever de mogelijkheid om de naleving van artikel 4, lid 3, te bewijzen, afhankelijk had willen stellen van monsternemingen gedurende een volledig jaar, dan zou hij in dit kader dezelfde procedure als die van bijlage I, deel D, hebben voorgeschreven.

²⁸ Cursivering van mij.

53. Ten tweede moet het aantal te bezorgen monsters uit hoofde van bijlage I, deel B, ook *kleiner* zijn dan het aantal dat bezorgd moet worden uit hoofde van bijlage I, deel D. Dit volgt eveneens uit de verschillende logica van beide bepalingen: de op jaarbasis geconcipeerde verplichting om de lozingen na de installatie voortdurend te blijven controleren is noodzakelijkerwijs zwaarder dan het bewijs dat de installatie op een gegeven moment in werking is gesteld en stedelijk afvalwater is beginnen produceren dat aan een secundaire behandeling of gelijkwaardig proces is onderworpen.

54. Op het gebied van de rekenkunde van de natuurlijke getallen mag de reeks waarden „minder dan 12” dan wel vrij duidelijk zijn, op het gebied van het door de lidstaten op grond van de RBSA over te leggen bewijs lijkt verdere verduidelijking geboden.

55. Ten derde zijn om die reden de logica en opzet van artikel 4 van de RBSA relevant. Zoals reeds in het vorige deel van deze conclusie is uiteengezet, spitsen artikel 4 en bijlage I, deel B, zich voornamelijk toe op een welbepaald tijdstip en de overeenstemmende controle: de inwerkingtreding van de vereiste secundaire behandeling van stedelijk afvalwater tegen de vooropgestelde data. Aangezien dit – in tegenstelling tot de latere, voortdurende controle uit hoofde van artikel 15 van de RBSA – in wezen een eenmalige controle is die op één tijdstip is geconcentreerd, zou één monster voldoende moeten zijn.

56. Aldus heeft het Hof in het arrest Commissie/Portugal nr. 1 met betrekking tot het specifieke aantal monsters uitdrukkelijk bevestigd dat het, ten bewijze dat aan artikel 4 van de RBSA is voldaan, voldoende is dat één monster overeenstemt met de in bijlage I, deel B, vermelde waarden.

57. In het licht van de bovenstaande elementen kan enkel worden herhaald dat de beoordeling van bewijsmateriaal vanzelfsprekend van nature afhangt van het concrete geval. De individuele feiten van elk geval moeten in aanmerking worden genomen. Over het algemeen is één monster evenwel voldoende om te bevestigen dat het opvangsysteem van een lidstaat aan de eisen van artikel 4, lid 3, en bijlage I, deel B, voldoet.

58. Niettemin dient in herinnering te worden gebracht dat bijlage I, deel B, in het meervoud is verwoord. Het verwijst naar representatieve *monsters*, niet naar een representatief *monster*.

59. Dit element verwijst nochtans – op het eerste gezicht misschien wat verrassend – niet naar het aantal monsters maar naar de vereiste interne *kwaliteit* en de samenstelling van het vereiste monster.

60. Zoals blijkt uit de zinvolle uitleg die de Commissie ter terechtzitting heeft gegeven, weerspiegelt het gebruik van het meervoud in bijlage I, deel B, het feit dat twee verschillende types monsters vereist zijn om te kunnen beoordelen of bijlage I, deel B, is nageleefd voor de toepassing van artikel 4 van de RBSA: één van het inkomende afvalwater en één van het uitgaande behandelde effluent.

61. De Commissie stelde dus een onderscheid vast tussen de kwaliteit van de monsters en de kwantiteit ervan. Zij geeft toe dat, in het licht van het arrest Commissie/Portugal nr. 1²⁹, één monster voldoende is wat het aantal monsters betreft. Zij benadrukt echter dat het bezorgde monster de nodige *kwaliteit* moet hebben.

62. Onverminderd de vraag of een dergelijk argument kan worden ingeroepen in het kader van de onderhavige procedure, die ik behandel in deel C.2 van deze conclusie (in de punten 84 e.v.), ben ik van mening dat een dergelijke aanpak in het algemeen in lijn ligt met de bewoordingen van bijlage I, deel B. Punt 1 van bijlage I, deel B, verwijst inderdaad naar „monsters van het inkomende afvalwater en van het behandelde effluent”.

29 Arrest van 28 januari 2016, Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61).

63. Samengevat: om de naleving van artikel 4 van de RBSA aan te tonen, moet de lidstaat minstens één representatief monster bezorgen. De Commissie kan in beginsel eisen dat een lidstaat een paar monsters bezorgt, één van het inkomende stedelijke afvalwater en één van het behandelde effluent, in lijn met de bewoordingen van punt 1 van bijlage I, deel B. Volgens het arrest Commissie/Portugal nr. 1 mogen de twee monsters van dit paar op hetzelfde moment worden ingezameld, voor zover dit technisch mogelijk is. Het monster is „meervoudig” in de zin dat het samengesteld is uit de twee bovenvermelde elementen en dus representatief is, maar het kan „enkelvoudig” zijn in de zin dat alle onderdelen ervan op één tijdstip worden ingezameld.

C. De onderhavige zaak

64. Volgens vaste rechtspraak draagt de Commissie de bewijslast in het kader van een beroep wegens niet-nakoming dat zij krachtens artikel 258 VWEU heeft ingesteld. Zij moet het Hof alle gegevens verschaffen die nodig zijn om vast te stellen dat een verplichting niet is nagekomen. Of een lidstaat zijn verplichtingen is nagekomen, moet worden beoordeeld op basis van de situatie zoals deze in de lidstaat bestond op het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.³⁰

65. In de onderhavige zaak is die termijn, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft bevestigd, verstreken op 21 april 2014.

1. De agglomeraties Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia en Galatista

66. De Helleense Republiek heeft de vermeende inbreuk met betrekking tot de agglomeraties Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia en Galatista niet betwist. Zij erkent dat de nodige werkzaamheden voor de bouw of verbetering van de opvangsystemen nog niet zijn voltooid. Met betrekking tot de agglomeraties Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli en Vagia geeft de Helleense Republiek toe dat pas aan de eisen van de RBSA zal zijn voldaan wanneer de lopende werkzaamheden zullen zijn afgerond. Met betrekking tot de agglomeratie Galatista is de Helleense Republiek het ermee eens dat de werking van het opvangsysteem niet voldoet aan de RBSA en dat dit systeem moet worden vervangen.

67. In een procedure krachtens artikel 258 VWEU staat het aan het Hof om vast te stellen of de vermeende niet-nakoming van de verplichtingen al dan niet bestaat³¹, zelfs indien de lidstaat de niet-nakoming niet betwist.

68. In de onderhavige zaak geeft de Helleense Republiek toe dat de opvangsystemen in de bovengenoemde agglomeraties ofwel niet voltooid zijn ofwel gemoderniseerd moeten worden. Zij handhaafde dit standpunt in beginsel ter terechtzitting. Niets weerspreekt dus de gegevens die de Commissie heeft aangedragen ten bewijze dat artikel 4 van de RBSA is geschonden voor zover het stedelijk afvalwater in deze vijf agglomeraties vóór lozing niet werd onderworpen aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces.

2. De agglomeraties Polychrono, Chaniotis en Desfina

69. De stelling dat artikel 4 niet is nageleefd, wordt betwist met betrekking tot de volgende drie agglomeraties.

³⁰ Zie arrest van 28 januari 2016, Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punten 47-49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³¹ Arresten van 22 juni 1993, Commissie/Denemarken, (C-243/89, EU:C:1993:257, punt 30); 3 maart 2005, Commissie/Duitsland, (C-414/03, EU:C:2005:134, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 6 oktober 2009, Commissie/Zweden (C-438/07, EU:C:2009:613, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70. Voor *Polychrono* bezorgde de Helleense Republiek 12 monsters voor het jaar 2012 en 12 monsters voor het jaar 2013. De Commissie betoogt dat 4 monsters voor het jaar 2012 de voorgeschreven waarden overstijgen. Zij stelt verder dat drie monsters die voor het jaar 2013 zijn bezorgd, ook die waarden overstijgen. Volgens de Commissie leidt dit ertoe dat er dus meer monsters zijn die niet voldoen dan is toegestaan op grond van tabel 3 van bijlage I. De Commissie is van oordeel dat de bezorgde monsters niet als representatief kunnen worden aangemerkt aangezien zij niet volgens bijlage I, deel D, zijn ingezameld. Meer specifiek zijn er geen monsters bezorgd voor januari tot april 2012 en voor januari tot april en november tot december 2013. Het standpunt van de Commissie dat de Helleense Republiek heeft nagelaten monsters te bezorgen waaruit de naleving van de eisen blijkt, is in beginsel niet gewijzigd in het licht van de 16 monsters die deze lidstaat voor 2013 als verweer heeft bezorgd tijdens de schriftelijke behandeling van deze zaak.

71. Met betrekking tot *Chaniotis* heeft de Helleense Republiek 12 monsters bezorgd voor 2012. Volgens de Commissie voldeed slechts één monster niet aan de voorgeschreven waarden. De monsters kunnen volgens de Commissie echter niet worden aangemerkt als representatieve monsters die met geregelde tussenpozen zijn genomen, aangezien geen enkel monster is genomen tussen januari en april 2012. Bovendien was initieel geen monster voor 2013 bezorgd. Wat de monsters betreft die de Helleense Republiek als verweer heeft bezorgd tijdens de schriftelijke behandeling van deze zaak, is de Commissie van mening dat de monsters voor 2013 niet aan de voorgeschreven waarden voldoen en dat deze voor 2014 niet met geregelde tussenpozen zijn genomen.

72. Wat *Desfina* betreft, heeft de Helleense Republiek vier monsters voor 2011, twee monsters voor 2012 en acht monsters voor 2013 bezorgd. De Commissie merkt op dat overeenkomstig bijlage I, deel D, 12 monsters hadden moeten worden genomen in 2012, aangezien één van de in 2011 genomen monsters niet aan de voorgeschreven waarden voldeed. Evenzo had de Helleense Republiek in 2013 opnieuw 12 monsters moeten nemen, aangezien één van de in 2012 genomen monsters niet aan de voorgeschreven waarden voldeed. Daarnaast konden de ingezamelde monsters niet met geregelde tussenpozen zijn genomen, aangezien hun aantal ontoereikend was. Verder voldeed één van de parameters van één van de in 2013 bezorgde monsters niet aan de waarden die zijn neergelegd in punt 4 van deel D van bijlage I bij de RBSA.

73. Met andere woorden, de Commissie stelt in haar schriftelijke opmerkingen dat zij slechts een betrouwbare beoordeling uit hoofde van artikel 4 van de RBSA had kunnen verrichten indien de Helleense Republiek haar, met betrekking tot elk van de betrokken agglomeraties, gedurende een termijn van minstens één jaar volgend op de inwerkingstelling van de respectieve opvangsystemen, bevredigende resultaten had bezorgd volgens de methoden van bijlage I, deel D.

74. In het licht van de in het vorige deel uiteengezette redenering is dit betoog van de Commissie onjuist. De met betrekking tot die drie agglomeraties bezorgde monsters beantwoorden namelijk – hoe zij ook worden bekeken – in kwantitatieve termen aan de eisen van artikel 4, gelezen in samenhang met bijlage I, deel B. Meer dan één monster werd bezorgd.

75. Tijdens de terechtzitting werd de Commissie verzocht opmerkingen te maken over het arrest van het Hof Commissie/Portugal nr. I. In het licht van dit arrest beaamde de Commissie dat één monster de naleving van artikel 4 van de RBSA afdoende kan aantonen.

76. De Commissie heeft dus die toegeving gedaan, maar zij stelt dat de in de onderhavige zaak bezorgde monsters *niet representatief* zijn in termen van kwaliteit.

77. Ten eerste legt de Commissie uit dat een monster slechts als representatief kan worden aangemerkt indien het is ingezameld op een specifiek tijdstip dat per geval moet worden beoordeeld en dat in beginsel de sterkst mogelijke vervuiling moet weerspiegelen die er in die agglomeratie waarschijnlijk zal zijn (de zomer voor agglomeraties bij de zee, een periode na de wijnoogst voor wijnregio's en de winter voor agglomeraties in de bergen).

78. Een dergelijke inflatie van het begrip „representatief” moet worden verworpen. De Commissie tracht hiermee immers in wezen de controlevoorschriften van deel D van bijlage I – dat duidelijk niet van toepassing is op de verplichtingen van de lidstaten krachtens artikel 4 van de RBSA – via de achterdeur opnieuw in te voegen in deel B van die bijlage.

79. Zoals hierboven reeds is vermeld, volstaat het verstrekken van één monster dat aan de eisen van bijlage I, deel B, voldoet, om aan te tonen dat artikel 4 van de RBSA is nageleefd. In artikel 4 en bijlage I, deel B, wordt niets vermeld over het tijdstip waarop het monster moet worden ingezameld. De interne structuur van de RBSA vereist een eenmalige monsterneming wanneer het opvangsysteem geïnstalleerd is.

80. Benadrukt dient te worden dat niets de Commissie belet om de betrokken lidstaat te vragen haar het bewijs te leveren dat hij de eisen van deel D van bijlage I naleeft. Dat moet echter worden gevraagd op grond van artikel 15 van de RBSA en niet op grond van artikel 4 ervan. Zoals de Helleense Republiek terecht heeft opgemerkt in de onderhavige zaak, heeft de Commissie enkel gesteld dat artikel 4 was geschonden, niet artikel 15.

81. Ten tweede stelde de Commissie ter terechtzitting ook dat zij, om te beoordelen of een monster representatief is, over elementen moet beschikken die met elkaar kunnen worden vergeleken, namelijk gegevens over het inkomende water en het behandelde effluent. Zonder die gegevens kunnen de experts volgens de Commissie niet beoordelen of het bezorgde monster representatief is.

82. Zoals in de punten 60 tot en met 62 van deze conclusie is uiteengezet, kan een dergelijk standpunt over het algemeen worden aanvaard in het licht van de bewoordingen van punt 1 van bijlage I, deel B. Dat punt verwijst immers naar „representatieve monsters [...] van het inkomende afvalwater en van het behandelde effluent”.

83. Deze argumenten werden in de context van de onderhavige zaak echter voor het eerst door de Commissie aangevoerd tijdens de mondelinge hoorzitting.

84. Volgens vaste rechtspraak kan een beroep krachtens artikel 258 VWEU niet op andere grieven worden gebaseerd dan die welke in de precontentieuze procedure worden genoemd. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift hetzelfde voorwerp moeten hebben en op dezelfde overwegingen dienen te berusten. De precontentieuze procedure heeft immers tot doel de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde beschuldigingen.³²

85. Formeel kan zeker worden beweerd dat het voorwerp van het beroep hetzelfde is gebleven, namelijk de niet-nakoming door de Helleense Republiek van de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 3, van de RBSA. In werkelijkheid is het argument dat de door de Helleense Republiek bezorgde monsters niet representatief zijn met betrekking tot hun kwaliteit, echter volledig nieuw. Het verschilt inhoudelijk sterk van de redenering die de Commissie tot dan toe had gevolgd en die met betrekking tot de drie kwestieuze agglomeraties is herhaald in punten 70 tot en met 73 hierboven.

86. Om die reden moet het dus worden verworpen. In deze fase van de procedure is het Hof niet in staat om enig argument van de Commissie te beoordelen. Belangrijker nog, indien de Commissie zo wezenlijk van de centrale pijler van haar beroep zou mogen afwijken, zou afbreuk worden gedaan aan de mogelijkheid van de betrokken lidstaat om zijn opmerkingen in te dienen en doeltreffend zijn

³² Arresten van 24 november 1992, Commissie/Duitsland (C-237/90, EU:C:1992:452, punt 20); 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, EU:C:2005:573, punten 36-38 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 11 september 2014, Commissie/Duitsland (C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 21).

rechten van de verdediging veilig te stellen. Zoals de Helleense Republiek ter terechtzitting heeft opgemerkt, was het haar niet enkel onmogelijk om voorafgaandelijk een standpunt in te nemen over het argument van de Commissie, maar heeft de Commissie bovendien de ter terechtzitting aangehaalde bewijsstukken met betrekking tot de andere agglomeraties waarover deze instelling initieel bezorgd was gedurende de precontentieuze fase van de onderhavige zaak, niet opgevraagd.³³

87. Samenvattend moet dus worden herhaald dat de Commissie in beginsel erkent dat de Helleense Republiek met betrekking tot de agglomeraties Polychrono, Chaniotis en Desfina in staat was aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn minstens één monster te bezorgen dat voldeed aan de eisen van bijlage I, deel B, zoals voorheen door de Commissie opgevat.

88. Bijgevolg ben ik van oordeel dat de Commissie met betrekking tot die agglomeraties niet heeft aangetoond dat de Helleense Republiek artikel 4 van de RBSA heeft geschonden. Op dit punt moet het onderhavige beroep worden afgewezen.

V. Kosten

89. Aangezien elke partij ten dele in het ongelijk is gesteld, geef ik het Hof in overweging te beslissen overeenkomstig artikel 138, lid 3, eerste zin, van het Reglement voor de procesvoering en elke partij haar eigen kosten te laten dragen.

VI. Conclusie

90. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

- a) te verklaren dat de Helleense Republiek, met betrekking tot de agglomeraties Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia en Galatista betreft, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 3, van richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Met betrekking tot deze agglomeraties heeft de Helleense Republiek er niet voor gezorgd dat de lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties op het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn toereikend werden behandeld, zoals vereist door deel B van bijlage I bij deze richtlijn;
- b) het beroep te verwerpen met betrekking tot de agglomeraties Polychrono, Chaniotis en Desfina;
- c) partijen elk in hun eigen kosten te verwijzen.

³³ Tijdens de precontentieuze fase was de Commissie initieel bezorgd over 62 agglomeraties (zie punt 12 van deze conclusie).