



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 14 września 2017 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/271/EWG –
Oczyszczanie ścieków komunalnych – Artykuł 4 ust. 1 i 3 – Wtórne lub inne równie
skuteczne oczyszczanie

W sprawie C-320/15

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 26 czerwca 2015 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez G. Zavvosa oraz E. Manhaevego, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Greckiej, reprezentowanej przez E. Skandalou, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

popieranej przez:

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Brodie i J. Kraehling, działające w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: M. Berger, prezes izby, A. Borg Barth i (sprawozdawca) i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 stycznia 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 marca 2017 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: grecki.

Wyrok

- 1 W drodze skargi Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Grecka, poprzez brak zapewnienia odpowiedniego poziomu oczyszczania ścieków komunalnych z aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia, Galatista, Desfina i Chanioti, których równoważna liczba mieszkańców (zwana dalej „RLM”) wynosi 2000–10 000, jak również z Polychrono, której RLM wynosi 10 000–15 000, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 4 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. 1991, L 135, s. 40), zmienionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1137/2008 z dnia 22 października 2008 r. (Dz.U. 2008, L 311, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 91/271”).

Ramy prawne

- 2 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 91/271:

„Niniejsza dyrektywa dotyczy zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu.

Celem niniejszej dyrektywy jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania wspomnianych wyżej ścieków”.

- 3 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

- 1) »ścieki komunalne« oznaczają ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi lub wodami opadowymi;

[...]

- 5) »system zbierania« oznacza system przewodów i kanałów, przez który gromadzone i odprowadzane są ścieki komunalne;

- 6) »1 RLM (równoważna liczba mieszkańców)« oznacza ładunek organiczny ulegający biodegradacji, wyrażony pięciodobowym biochemicznym zapotrzebowaniem tlenu [na tlen] (BZT5) w ilości 60 g tlenu na dzień;

[...]

- 8) »oczyszczanie wtórne« oznacza oczyszczanie ścieków komunalnych głównie w procesie biologicznego oczyszczania z wtórnym osadzaniem lub w innym procesie, spełniającym wymagania podane w tabeli 1 załącznika I;

[...]”.

- 4 Artykuł 4 omawianej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby ścieki komunalne przed odprowadzeniem były poddane wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu w następujących okresach:

[...]

- najpóźniej do dnia 31 grudnia 2005 r. w odniesieniu do zrzutów z aglomeracji o RLM 10 000–15 000,
- najpóźniej do dnia 31 grudnia 2005 r. w odniesieniu do zrzutów do wód słodkich i estuariów z aglomeracji o RLM 2000–10 000.

[...]

3. Zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych opisane w ust. 1 i 2 spełniają odpowiednie wymagania sekcji B załącznika I.

[...]”.

- 5 Załącznik I do dyrektywy 91/271, zatytułowany „Wymagania dotyczące ścieków komunalnych”, ma następujące brzmienie:

„[...]

- B. Zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych do wód, do których odprowadzane są ścieki [...]
1. Oczyszczalnie ścieków komunalnych są tak zaprojektowane lub zmodernizowane, aby reprezentatywne próbki dopływających ścieków i ścieków oczyszczonych można było uzyskiwać przed zrzutem do wód, do których odprowadzane są ścieki.
 2. Zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych poddane oczyszczaniu zgodnie z art. 4 i 5 spełniają wymagania podane w tabeli 1.

[...]

D. Metody referencyjne monitorowania i oceny wyników

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby stosowana była metoda monitorowania odpowiadająca co najmniej poziomowi wymagań opisanemu poniżej.

Metody alternatywne wobec podanych w ust. 2–4 mogą być stosowane wówczas, gdy można wykazać, że dają równoważne wyniki.

[...]

2. Próbki proporcjonalne do przepływu lub próbki pobierane w określonych 24-godzinnych odstępach czasu pobierane są [Próbki pobiera się w ciągu 24-godzinnego okresu, proporcjonalnie do przepływu bądź w regularnych odstępach czasu] w tym samym, dokładnie określonym punkcie wylotu, a w miarę potrzeby u wlotu do oczyszczalni, w celu monitorowania zgodności z wymaganiami dla odprowadzanych ścieków ustanowionymi w niniejszej dyrektywie.

[...]

3. Minimalna liczba próbek w ciągu roku ustalona jest odpowiednio do wielkości oczyszczalni, a próbki pobierane są w regularnych odstępach czasu, dla równoważnej liczby mieszkańców [Minimalna liczba próbek do pobrania w regularnych odstępach czasu w ciągu roku ustalona jest odpowiednio do wielkości oczyszczalni]:

- RLM od 2000 do 9999:

12 próbek podczas pierwszego roku

i po 4 próbki w następnych latach, jeśli można wykazać, że wody w ciągu pierwszego roku spełniały przepisy dyrektywy; jeśli jedna próbka na cztery nie spełnia tego warunku, w następnym roku musi być pobrane 12 próbek.

– RLM od 10 000 do 49 999:

12 próbek

[...]”.

- 6 Tabela 1 załącznika I do dyrektywy 91/271 zawiera wymagania dotyczące zrzutów z oczyszczalni ścieków komunalnych podlegających między innymi przepisom art. 4 niniejszej dyrektywy.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 7 Pismem z dnia 29 maja 2007 r. Komisja wezwała władze greckie do przedstawienia jej w terminie sześciu miesięcy danych – w odniesieniu do roku 2007 – dotyczących przestrzegania między innymi ciężących na nich obowiązków oczyszczania ścieków komunalnych przewidzianych w art. 4 dyrektywy 91/271. Choć władze te nie zastosowały się do tego wezwania w wyznaczonym terminie, przekazały one jednak żądane dane dwa lata później w związku z przesłanym im kwestionariuszem dotyczącym roku 2009.
- 8 Jako że przekazane dane skłoniły Komisję do uznania, że 62 aglomeracje greckie naruszają art. 4 dyrektywy 91/271, pismem z dnia 5 października 2010 r. zażądała ona od władz greckich dokonania pewnych uściśleń.
- 9 Zbadawszy informacje przedstawione przez władze greckie w ich odpowiedzi z dnia 21 grudnia 2010 r., Komisja wystosowała do Republiki Greckiej w dniu 17 czerwca 2011 r. wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym uznała, że państwo to uchybiło zobowiązaniom ciężącym na nim na podstawie art. 4 dyrektywy 91/271 w odniesieniu do owych 62 aglomeracji, i w związku z tym wezwała ją do przedstawienia uwag.
- 10 Republika Grecka odpowiedziała na to wezwanie do usunięcia uchybienia w dniu 11 sierpnia 2011 r., przekazując informacje dotyczące wspomnianych aglomeracji.
- 11 W dniu 1 czerwca 2012 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że nadal narusza ona przepisy dyrektywy 91/271. Wezwała ona to państwo do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy od otrzymania uzasadnionej opinii.
- 12 Pismami z dnia 20 lipca 2012 r. i z dnia 20 marca 2013 r. Republika Grecka odpowiedziała na wspomnianą uzasadnioną opinię, twierdząc, że cztery aglomeracje będą czynić zadość wymogom przewidzianym w dyrektywie 91/271 w chwili zakończenia różnych projektów finansowanych przez program operacyjny „Środowisko i zrównoważony rozwój”, zaś osiem innych aglomeracji dysponuje operacyjną oczyszczalnią ścieków, których dane wyjściowe są zgodne z wymogami tej dyrektywy.
- 13 W dniu 21 lutego 2014 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej uzupełniającą uzasadnioną opinię z tego względu, że osiem aglomeracji, a mianowicie Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia, Desfina, Galatista, Polychrono i Chanioti, nadal naruszało wymogi dyrektywy 91/271.
- 14 W odpowiedzi z dnia 22 kwietnia 2014 r. na uzupełniającą uzasadnioną opinię Republika Grecka przyznała, że cztery spośród ośmiu aglomeracji będących przedmiotem sporu będą czynić w pełni zadość wspomnianym wymogom dopiero wtedy, gdy zostaną zakończone współfinansowane projekty. W odniesieniu do pozostałych czterech aglomeracji państwo to zauważyło, że aglomeracje te, mimo iż

dysponują oczyszczalniami ścieków eksploatowanymi zgodnie z przepisami dyrektywy 91/271, nie przesłały zadowalającej liczby próbek zgodnie z tą dyrektywą, tak że „nie można było ocenić aktualnych danych operacyjnych”.

- 15 Ponieważ Komisja uznała udzielone przez Republikę Grecką wyjaśnienia za niezadowalające, postanowiła wnieść skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

W przedmiocie skargi

- 16 W swojej skardze Komisja zarzuca Republice Greckiej, że uchybiła ona zobowiązaniom, które ciążyą na niej na podstawie art. 4 ust. 1 i 3 dyrektywy 91/271, gdyż państwo to nie zapewniło oczyszczania wtórnego lub innego równie skutecznego oczyszczania ścieków komunalnych odprowadzanych z jednej aglomeracji o RLM wynoszącej 10 000–15 000 i z siedmiu aglomeracji o RLM wynoszącej 2000–10 000.
- 17 W powyższym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ocena wystąpienia uchybienia powinna być dokonywana według stanu faktycznego w państwie członkowskim w chwili upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (wyrok z dnia 10 kwietnia 2014 r., Komisja/Włochy, C-85/13, niepublikowany, EU:C:2014:251, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 18 W niniejszym przypadku z powyższego wynika, że z uwagi na fakt, iż w uzupełniającej uzasadnionej opinii – przekazanej Republice Greckiej w dniu 21 lutego 2014 r. i otrzymanej przez to państwo członkowskie w tym samym dniu – państwu temu został wyznaczony termin dwóch miesięcy od dnia otrzymania tej opinii, aby zastosowało się do spoczywających na nim obowiązków wynikających z dyrektywy 91/271, istnienie domniemanego uchybienia należy oceniać na dzień 21 kwietnia 2014 r.
- 19 W konsekwencji w celu zbadania zasadności rozpatrywanej skargi należy ocenić, czy we wskazanym powyżej dniu można było uznać za udowodnione, że Republika Grecka – jak twierdzi Komisja – nie przestrzegała wymogów wynikających z art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista, jak również wymogów wynikających z art. 4 ust. 3 tejże dyrektywy w odniesieniu do aglomeracji Polychrono, Chanioti i Desfina.
- 20 W swoich pismach procesowych Republika Grecka wskazała, że nie kwestionuje, iż w dniu wyznaczonym w uzupełniającej uzasadnionej opinii odprowadzanie ścieków komunalnych z aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista nie było zgodne z wymogami określonymi w art. 4 ust. 1 dyrektywy, o której mowa.
- 21 Niemniej zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału to właśnie do Trybunału należy ustalenie, czy zarzucane państwu uchybienie istnieje, czy też nie, i to nawet w zakresie, w jakim dane państwo nie kwestionuje uchybienia (wyrok z dnia 10 marca 2016 r., Komisja/Hiszpania, C-38/15, niepublikowany, EU:C:2016:156, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 22 W powyższym względzie należy przypomnieć, że w art. 4 ust. 1 tiret drugi i trzeci dyrektywy 91/271 nałożono na państwa członkowskie precyzyjny obowiązek rezultatu, sformułowany w jasny i niedwuznaczny sposób, zgodnie z którym to obowiązkiem ścieki komunalne wprowadzane do systemów zbierania powinny zostać poddane wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu bądź to przed każdym zrzutem, gdy pochodzą z aglomeracji o RLM wynoszącej 10 000–15 000, bądź to przed zrzutem do wód słodkich i estuariów, gdy pochodzą z aglomeracji o RLM wynoszącej 2000–10 000.

- 23 Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 3 wspomnianej dyrektywy owo wtórne oczyszczanie lub inne równie skuteczne oczyszczanie powinno zostać zapewnione przez oczyszczalnie ścieków, których zrzuty spełniają wymagania określone w sekcji B załącznika I do owej dyrektywy.
- 24 Tymczasem w niniejszym przypadku, jak przyznała Republika Grecka w swoich pismach procesowych, z informacji przedstawionych Trybunałowi wynika, że w dniu wyznaczonym w uzupełniającej uzasadnionej opinii w aglomeracjach wymienionych w pkt 20 niniejszego wyroku roboty konieczne do budowy lub ulepszenia oczyszczalni ścieków nie były jeszcze zakończone oraz że w związku z tym zrzuty ścieków komunalnych pochodzących z tych aglomeracji nie były poddawane wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu wymaganemu zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 91/271.
- 25 Z tego wynika, że w dniu wyznaczonym w uzupełniającej uzasadnionej opinii zrzuty ścieków komunalnych z aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista nie były zgodne – jak przyznała sama Republika Grecka – z przepisami art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.
- 26 Jeśli chodzi o aglomeracje Polychrono, Chanioti i Desfina, z pism procesowych przedstawionych przez strony wynika, że Republika Grecka dostarczyła Komisji, w nieregularnych odstępach czasu i w różnej liczbie, wiele próbek w odniesieniu do lat 2011–2014.
- 27 Jeśli chodzi o wyniki tych próbek, Komisja podniosła w odniesieniu do aglomeracji Polychrono, że z 84 próbek dostarczonych w związku z latami 2012 i 2013, w siedmiu dopuszczalne wartości były przekroczone, że próbki pobrane dla aglomeracji Chanioti w latach 2012–2014 nie mają wartości dowodowej z powodu nieregularności w ich pobieraniu oraz że z 14 próbek pobranych w nieregularnych odstępach czasu w latach 2011–2013 w odniesieniu do aglomeracji Desfina w dwóch ustalonych wartości były przekroczone.
- 28 Wprawdzie w odpowiedzi na pytanie Trybunału w tej kwestii Komisja wyraźnie wskazała na rozprawie, że rezygnuje z żądania, by pobranie 12 próbek, czyli jednej próbki na miesiąc, miało miejsce podczas całego roku, aby można było ustalić zgodność danych instalacji z wymogami określonymi w art. 4 ust. 3 dyrektywy 91/271 w związku z pkt B załącznika I do tej dyrektywy, jednak w toku rozprawy instytucja ta oświadczyła, że próbki dostarczone przez Republikę Grecką nie są reprezentatywne z punktu widzenia jakości ze względu na brak próbek, które umożliwiałyby badanie porównawcze, i z uwagi na nieuwzględnienie istotności momentu, w którym powinny zostać pobrane próbki.
- 29 W powyższym względzie należy przypomnieć, że w odniesieniu do aglomeracji Polychrono, Chanioti i Desfina zarówno w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, jak i w skardze Komisja zarzuciła Republice Greckiej, iż uchybiła ona zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 4 ust. 3 dyrektywy 91/271 z powodu liczby dostarczonych próbek.
- 30 Natomiast wymóg dotyczący istotności momentu, w którym należy pobrać próbki, nie wynika z wymagań określonych w sekcji B załącznika I do tej dyrektywy i tym samym nie wchodzi w zakres zobowiązań, które ciążyą na państwach członkowskich na podstawie art. 4 wspomnianej dyrektywy.
- 31 W każdym wypadku należy jednak przypomnieć, że w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego postępowanie poprzedzające wniesienie tej skargi ma na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu, po pierwsze, zastosowania się do zobowiązań wynikających z prawa Unii, a po drugie, podjęcia skutecznej obrony przed zarzutami sformułowanymi przez Komisję. Przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 258 TFUE jest w rezultacie ograniczony przez postępowanie poprzedzające jej wniesienie, o którym mowa w tym postanowieniu. Prawidłowy przebieg postępowania poprzedzającego wniesienie skargi stanowi istotną gwarancję przewidzianą w traktacie FUE nie tylko dla ochrony praw zainteresowanego państwa

członkowskiego, lecz również dla zapewnienia, by ewentualne postępowanie sporne miało jednoznacznie zdefiniowany przedmiot sporu (zob. wyrok z dnia 11 września 2014 r., Komisja/Niemcy, C-525/12, EU:C:2014:2202, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 32 Tymczasem w swojej skardze, podobnie jak w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, Komisja zarzuciła Republice Greckiej wyłącznie to, że to państwo członkowskie dostarczyło jej próbki, które nie były reprezentatywne z powodu ich niewystarczającej liczby, nie kwestionując jednak przy tym jakości próbek, które zostały jej przekazane.
- 33 Z powyższego wynika, że zastrzeżenia dotyczące braku próbek umożliwiających badanie porównawcze i nieuwzględnienia istotności momentu, w którym powinny zostać pobrane próbki, wykraczają poza ramy niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w związku z czym należy je odrzucić jako niedopuszczalne.
- 34 W takich okolicznościach, jako że z badania danych przedstawionych przez Republikę Grecką w jej odpowiedzi na skargę wynika, że państwo to dostarczyło Komisji wiele próbek świadczących o skuteczności wtórnego oczyszczania ścieków komunalnych od momentu oddania do eksploatacji systemów zbierania we wspomnianych aglomeracjach, oraz z uwagi na okoliczność, że Komisja wskazała, iż rezygnuje z żądania, by pobranie 12 próbek, czyli jednej próbki na miesiąc, miało miejsce podczas całego roku, należy uznać, że zostało wykazane, iż zrzuty pochodzące z oczyszczalni w aglomeracjach Polychrono, Chanioti i Desfina spełniały w dniu wyznaczonym w uzupełniającej uzasadnionej opinii wymagania określone w art. 4 ust. 3 dyrektywy 91/271, w związku z czym zarzucane Republice Greckiej uchybienie nie zostało udowodnione w odniesieniu do tych aglomeracji.
- 35 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że Republika Grecka, poprzez brak zapewnienia wtórnego oczyszczania lub innego równie skutecznego oczyszczania ścieków komunalnych pochodzących z aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista, których RLM wynosi 2000–10 000, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 91/271.

W przedmiocie kosztów

- 36 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Trybunał może orzec o podziale kosztów lub rozstrzygnąć, że każda ze stron pokryje własne koszty. Z uwagi na to, że w niniejszej sprawie skarga Komisji została uwzględniona tylko częściowo, należy orzec, iż każda ze stron pokryje własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (dziesiąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Republika Grecka, poprzez brak zapewnienia wtórnego oczyszczania lub innego równie skutecznego oczyszczania ścieków komunalnych pochodzących z aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista, których równoważna liczba mieszkańców wynosi 2000–10 000, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, zmienionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1137/2008 z dnia 22 października 2008 r.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje odrzucona.**
- 3) **Komisja Europejska i Republika Grecka pokrywają własne koszty.**

Podpisy

