



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHAŁA BOBEKA
przedstawiona w dniu 30 marca 2017 r.¹

Sprawa C-320/15

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Greckiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Oczyszczanie ścieków komunalnych – Artykuł 4 ust. 1 i 3 oraz załącznik I części B i C do dyrektywy 91/271/EEG – Reprezentatywne próbki

I. Wprowadzenie

1. Dyrektywa Rady 91/271/EWG dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (zwana dalej „dyrektywą w sprawie ścieków komunalnych”)² ma na celu ochronę środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania niedostatecznie oczyszczonych ścieków komunalnych. Określa ona obowiązki państw członkowskich w zakresie poddawania ścieków komunalnych właściwemu oczyszczaniu. W celu wykazania, że ścieki komunalne odpowiadają właściwym wymogom, państwa członkowskie są zobowiązane pobierać próbki ścieków, które poddały one wymaganemu oczyszczaniu.

2. Komisja twierdzi, że Republika Grecka uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych w odniesieniu do ośmiu aglomeracji. To państwo członkowskie nie zaprzecza uchybieniu co do pięciu z tych aglomeracji. Jednakże w odniesieniu do pozostałych trzech aglomeracji Republika Grecka i Komisja nie zgadzają się co do tego, czy państwo to dostarczyło jej odpowiednich próbek oczyszczonych ścieków.

3. Kwestia tego, ile próbek jest wymaganych na podstawie dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych, z pewnością nie jest nowa. Należałoby jednak przyznać, że w przeszłości Trybunał nie zawsze podchodził do niej jednolicie. Zgodnie z życzeniem Trybunału niniejsza opinia skupia się zatem na tej konkretnej kwestii.

II. Ramy prawne

4. Zobowiązania wynikające z dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych są wyrażone poprzez odniesienie do tak zwanej równoważnej liczby mieszkańców („RLM”) danej aglomeracji³.

¹ Język postępowania: angielski.

² Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135, s. 40).

³ Parametr ten jest zdefiniowany w art. 2 pkt 6 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych jako ładunek organiczny ulegający biodegradacji, wyrażony pięciodobowym biochemicznym zapotrzebowaniem tlenu, w ilości 60 g tlenu na dzień.

5. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych państwa członkowskie powinny były zapewnić między innymi, aby aglomeracje o RLM między 2000 a 15000⁴ były wyposażone w system zbierania⁵ ścieków komunalnych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2005 r.

6. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych państwa członkowskie powinny były zapewnić między innymi, aby ścieki komunalne odprowadzane do systemów zbierania były poddane wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu przed odprowadzeniem. Aglomeracje o RLM 10 000–15 000 i aglomeracje o RLM 2000–10 000 w odniesieniu do zrzutów do wód słodkich i estuariów miały spełniać wymogi tego przepisu najpóźniej do dnia 31 grudnia 2005 r.

7. Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych takie odprowadzanie musi spełniać odpowiednie wymagania załącznika I część B do tej dyrektywy.

8. Załącznik I część B precyzuje wymogi dla zrzutów z oczyszczalni ścieków komunalnych do wód, do których odprowadzane są ścieki, w następujący sposób:

„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.

[...]”.

9. Zgodnie z art. 15 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych właściwe władze lub właściwe organy monitorują między innymi zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych. Ma to na celu zweryfikowanie zgodności z wymaganiami załącznika I część B na podstawie procedur kontrolnych ustanowionych w załączniku I część D.

10. Załącznik I część D do dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych wyszczególnia metody referencyjne monitorowania i oceny wyników. Punkt 3 precyzuje, że minimalna liczba próbek w ciągu roku jest ustalona odpowiednio do wielkości oczyszczalni, a próbki są pobierane w regularnych odstępach czasu. Dla oczyszczalni o RLM od 2000 do 9999 minimalna liczba to 12 próbek podczas pierwszego roku. W następnych latach są wymagane 4 próbki, jeśli próbki pobrane w pierwszym roku są zgodne z przepisami dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych. Jeśli jedna z czterech próbek nie spełnia tego warunku, w następnym roku musi być pobranych 12 próbek. Dla oczyszczalni o RLM od 10 000 do 49 999 minimalna liczba to 12 próbek.

III. Postępowanie

11. Pismem z dnia 29 maja 2007 r. Komisja zwróciła się do Republiki Greckiej o przedstawienie danych dotyczących transpozycji dyrektywy w terminie 6 miesięcy. Komisja zażądała w szczególności danych, które umożliwiłyby jej ocenę zgodności z art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych. Żądanie dotyczyło aglomeracji o RLM powyżej 2000.

⁴ Wszystkie aglomeracje, których dotyczy niniejsze postępowanie, mają RLM między 2000 a 15 000 – najniższa RLM to 2024 (dla aglomeracji Desfina), a najwyższa to 10 786 (dla aglomeracji Chaniotis).

⁵ „System zbierania” został zdefiniowany w art. 2 pkt 5 dyrektywy jako system przewodów i kanałów, przez który są gromadzone i odprowadzane ścieki komunalne.

12. Po zbadaniu danych za rok 2007 przedstawionych przez Republikę Grecką Komisja doszła do wniosku, że w przypadku 62 aglomeracji został naruszony art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych.

13. Pismem z dnia 5 października 2010 r. Komisja zażądała od Republiki Greckiej wyjaśnień. Republika Grecka odpowiedziała na to pismo w dniu 21 grudnia 2010 r., przekazując dalsze dane.

14. W dniu 17 czerwca 2011 r. Komisja wystosowała do Republiki Greckiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła temu państwu uchybienie zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych. Grecja odpowiedziała na to wezwanie w dniu 11 sierpnia 2011 r., przekazując dalsze informacje dotyczące właściwych aglomeracji.

15. W dniu 1 czerwca 2012 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że to państwo członkowskie nadal narusza dyrektywę w sprawie ścieków komunalnych.

16. Po dalszej wymianie informacji Komisja w dniu 21 lutego 2014 r. skierowała do Republiki Greckiej uzupełniającą uzasadnioną opinię. Podtrzymywała ona, że osiem aglomeracji, a mianowicie Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia, Desfina, Galatista, Polychrono i Chaniotis nadal narusza art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych.

17. W dniu 26 czerwca 2015 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Domagała się stwierdzenia, że Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy.

18. Uwagi na piśmie przedstawiły Republika Grecka i Komisja. Obie strony zostały również wysłuchane na rozprawie, która odbyła się w dniu 25 stycznia 2017 r.

IV. Ocena

19. Niniejsza opinia ma następującą strukturę: po pierwsze, przedstawiam zwięzły przegląd dotychczasowego orzecznictwa odnoszącego się bezpośrednio lub pośrednio do związku między przepisami dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych a jej załącznikiem I części B i D (A). Po drugie, postaram się usystematyzować to orzecznictwo pod względem dwóch elementów kluczowych dla niniejszego postępowania: wewnętrznej logiki i struktury dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych i stosunku pomiędzy jej przepisami a załącznikiem (B.1.) oraz odpowiadających im zobowiązań państw członkowskich dotyczących przedstawiania wymaganych próbek (B.2.). Trzecia część (C) dotyczy niniejszej sprawy, odniosę się najpierw do aglomeracji, w stosunku do których niedostarczenie próbek nie jest kwestionowane (C.1.), a następnie do tych, które są kwestionowane (C.2.).

A. Dotychczasowe orzecznictwo

20. Kwestia przedstawiania próbek zgodnie z dyrektywą obejmuje dwa główne elementy: po pierwsze, szczególny charakter powiązania pomiędzy art. 4 i art. 15 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych z jednej strony a załącznikiem I części B i D z drugiej strony. Z tych dwóch elementów wynika kwestia ilości i jakości próbek, które państwa członkowskie są zobowiązane przedstawiać na podstawie każdego z tych przepisów.

21. Trybunał już kilkakrotnie miał możliwość zajęcia stanowiska w odniesieniu do powiązania pomiędzy odpowiednimi przepisami dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych a jej załącznikiem I części B i D.

22. W wyroku Komisja/Włochy⁶ Trybunał stwierdził, że spełnienie wymogów załącznika I część D do dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych pozwala przyjąć wniosek, iż zachowano także wymogi art. 4 dyrektywy.

23. Następnie w sprawie Komisja/Belgia kwestionowane było, czy istnieje także zależność odwrotna, a mianowicie, czy można stwierdzić przestrzeganie art. 4 tylko wtedy, gdy dane państwo członkowskie przedstawi liczbę próbek pobranych metodą określoną w załączniku I część D. Belgia twierdziła, że „[w] myśl art. 4 i załącznika I [część] B do dyrektywy [w sprawie ścieków komunalnych] [...] zobowiązania wynikające z dyrektywy zostały wypełnione wówczas, gdy oczyszczalnia ścieków obsługująca daną aglomerację została uruchomiona i gdy pierwsze wyniki analiz pokazują, iż skład ścieków oczyszczonych jest zgodny z normami opisanymi w tabeli 1 załącznika I do dyrektywy [w sprawie ścieków komunalnych]”⁷.

24. Trybunał rozstrzygnął powyższą sprawę bez przyjmowania jednoznacznego stanowiska w owej kwestii. W odniesieniu do konkretnych aglomeracji, których sprawa dotyczyła, Trybunał stwierdził, że „w dniu złożenia skargi przez Komisję aglomeracje te posiadały oczyszczalnie ścieków, jednak – wbrew temu, co przewiduje załącznik I część D do dyrektywy [w sprawie ścieków komunalnych] – w ciągu pierwszego roku ich działania nie pobrano dwunastu próbek”. Mimo to Trybunał dodał następnie, że „[...] w dniu upływu wyznaczonego w uzasadnionej opinii terminu obie te aglomeracje nie posiadały oczyszczalni ścieków i że w konsekwencji nie dostosowały się do wymogów z art. 4 dyrektywy [w sprawie ścieków komunalnych]”⁸.

25. W sprawie Komisja/Portugalia („Komisja/Portugalia nr 1”) Komisja twierdziła, że „zobowiązania spoczywające na państwach członkowskich na mocy art. 4 dyrektywy [w sprawie ścieków komunalnych] wymagają prowadzenia kontroli przewidzianych w [załączniku I część D] do tej dyrektywy, dla których niezbędne jest pobieranie w okresie jednego roku minimalnej liczby próbek [...]”⁹.

26. W tej samej sprawie rzecznik generalny P. Cruz Villalón przejrzyście wyjaśnił powiązanie pomiędzy art. 4 i częściami B i D załącznika I. Stwierdził on, że właściwym przepisem dla oceny zobowiązań państwa członkowskiego wynikających z art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych jest załącznik I część B, a nie załącznik I część D. Podkreślił, że załącznik I część D odnosi się do art. 15 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych. Przepis ten dotyczy monitoringu prowadzonego już po zainstalowaniu oczyszczalni ścieków. Oznacza to „zobowiązani[e] ciągł[e], mając[e] na celu zapewnienie, iż zrzuty będą spełniały *przez cały czas* wymagania jakościowe, które powinny one spełniać *od czasu uruchomienia* oczyszczalni”¹⁰. W celu ustalenia, czy dana oczyszczalnia spełnia wymogi załącznika I część B, „nie jest konieczne ukończenie procedury pobierania próbek [przewidzianej w załączniku I część D]”¹¹.

27. Ponadto rzecznik generalny P. Cruz Villalón zwrócił uwagę, że wymaganie próbek pobranych w okresie jednego roku w celu dokonania oceny zgodności z art. 4 oznaczałoby, iż próbki te muszą zostać przedstawione w terminach określonych w art. 4. Oznaczałoby to w istocie, że określony w art. 3 termin, w którym aglomeracje muszą być wyposażone w systemy zbierania ścieków, należałoby rozumieć jako odnoszący się do daty o rok wcześniejszej niż rzeczywiście określona w tym przepisie¹².

6 Wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Komisja/Włochy (C-565/10, niepublikowany, EU:C:2012:476, pkt 37).

7 Wyrok z dnia 6 listopada 2014 r., Komisja/Belgia, (C-395/13, EU:C:2014:2347, pkt 22).

8 Wyrok z dnia 6 listopada 2014 r., Komisja/Belgia, (C-395/13, EU:C:2014:2347, pkt 46, 48).

9 Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2016:61, pkt 33).

10 Opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2015:625, pkt 43).

11 Opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2015:625, pkt 44).

12 Opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2015:625, pkt 37).

28. W wyroku Komisja/Portugalia nr 1 Trybunał przyjął interpretację zaproponowaną przez rzecznika generalnego. W odpowiedzi na argumentację Komisji, że przestrzeganie art. 4 dyrektywy należy wykazać za pomocą metody określonej w załączniku I część D, Trybunał stwierdził, że art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych nie odnosi się w ogóle do załącznika I część D. Powołując się na opinię rzecznika generalnego, Trybunał wskazał, że załącznik I część D odnosi się do „zobowiązania ciągłego, mającego na celu zapewnienie, iż zrzuty będą spełniały »przez cały czas« konkretne wymagania jakościowe», określone w [załączniku I część B]¹³. Natomiast artykuł ten nie wymaga, by próbki były pobierane przez cały rok. Trybunał dodał, że „jeżeli państwo członkowskie jest w stanie *przedstawić próbkę* odpowiadającą wymogom przewidzianym w [załączniku I część B] do dyrektywy [w sprawie ścieków komunalnych], należy uznać, że zobowiązania wynikające z art. 4 tej dyrektywy są wypełnione”¹⁴.

29. Taką samą wykładnię Trybunał przyjął w wyroku Komisja/Hiszpania¹⁵. W wyroku tym Trybunał przypomniał, że gdy państwo członkowskie jest w stanie przedstawić jedną próbkę, która spełnia wymogi określone w załączniku I część B do dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych, należy uznać, że zobowiązania wynikające z art. 4 są wypełnione. Jest tak dlatego, że przepis ten nie wymaga pobierania próbek przez cały rok. Następnie Trybunał zastosował to samo rozwiązanie do oceny zobowiązań wynikających z art. 5 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych¹⁶.

30. Jednakże stanowisko, zgodnie z którym wystarczy jedna próbka, nie zostało w pełni przyjęte w wyroku Komisja/Grecja¹⁷. W owym wyroku Trybunał oparł swój wniosek w kwestii, czy Republika Grecka naruszyła art. 4 ust. 3 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych, na okoliczności, że to państwo członkowskie nie dostarczyło dowodów zgodnie z załącznikiem I część D¹⁸.

31. W późniejszej sprawie także dotyczącej Portugalii („Komisja/Portugalia nr 2”)¹⁹ postępowanie zostało wszczęte na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE²⁰. Komisja ponownie twierdziła, że w celu wykazania przestrzegania przepisów art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych ocena próbek musi być prowadzona przez cały rok zgodnie z załącznikiem I część D, który ustanawia minimalną liczbę próbek w ciągu roku²¹.

32. Rzecznik generalna J. Kokott stwierdziła w swojej opinii w tej sprawie²², że „[z] dyrektywy w sprawie [ścieków komunalnych] nie można jednak wyprowadzić wniosku, iż implementacja art. 4 w odniesieniu do określonej oczyszczalni ścieków w ogóle zakłada pobieranie próbek. Przeciwnie, obowiązek regularnego pobierania próbek istnieje niezależnie od obowiązku przeprowadzenia skutecznego oczyszczania wtórnego”²³. Wskazała ona, że „pobieranie próbek jest odpowiednim *dowodem* na to, że oczyszczalnia ścieków spełnia wymogi dyrektywy [w sprawie ścieków komunalnych]”²⁴.

13 Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2016:61, pkt 37).

14 Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2016:61, pkt 39). Podkreślenie moje.

15 Wyrok z dnia 10 marca 2016 r., Komisja/Hiszpania (C-38/15, niepublikowany, EU:C:2016:156, pkt 24).

16 Artykuł 5 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych dotyczy tzw. obszarów wrażliwych. Artykuł 5 ust. 3 również zawiera odniesienie do załącznika I część B.

17 Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja (C-167/14, niepublikowany, EU:C:2015:684).

18 Trybunał stwierdził bowiem, że Republika Grecka nie wykazała, iż pobierała próbki w regularnych odstępach czasu zgodnie z wymogami załącznika I część D. Zdaniem Trybunału uniemożliwiło to ustalenie, czy zostały spełnione wymogi art. 4 ust. 3 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych. Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja (C-167/14, niepublikowany, EU:C:2015:684, pkt 48).

19 Wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471).

20 Postępowanie to dotyczyło wykonania poprzedniego wyroku z dnia 7 maja 2009 r. Komisja/Portugalia (C-530/07, niepublikowany, EU:C:2009:292).

21 Wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 43).

22 Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:119).

23 Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:119, pkt 29).

24 Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:119, pkt 30).

33. Trybunał, nie zajmując bezpośrednio stanowiska w przedmiocie argumentu wysuniętego przez Komisję w sprawie Komisja/Portugalia nr 2, stwierdził, że skoro Portugalia pobierała próbki w odniesieniu do danej aglomeracji w regularnych odstępach czasu przez kilka miesięcy, to zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych będące przedmiotem tamtej sprawy odpowiadają przepisom art. 4 ust. 3 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych²⁵.

34. Podsumowując: po pewnej początkowej niejasności co do dokładnego znaczenia prawnego załącznika I część D w wyrokach Komisja/Włochy²⁶ i Komisja/Belgia²⁷ Trybunał w sprawie Komisja/Portugalia nr 1 dokonał rozróżnienia pomiędzy jednorazowym obowiązkiem dotyczącym oddania instalacji do eksploatacji wynikającym z art. 4 a stałym obowiązkiem jej monitorowania po jej uruchomieniu na podstawie art. 15 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych. Trybunał stwierdził, że jedna próbka wystarcza do wykazania przez państwo członkowskie spełnienia wymogów art. 4.

B. Udowadnianie spełnienia wymogów określonych w art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych

35. Mając na uwadze powyższe podsumowanie, trudno byłoby zaprzeczyć, że początkowe orzecznictwo nie było bez wątplenia wzorem jasności. Jednakże od czasu wyroku Komisja/Portugalia nr 1 przedmiotowy problem został wyjaśniony.

36. Niniejsza część zawiera zwięzłe powtórzenie najważniejszych elementów właściwych ram prawnych, znowu ze szczególnym uwzględnieniem dwóch kluczowych elementów: wewnętrznej struktury i logiki właściwych przepisów dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych (1) i następnie szczegółów dotyczących obowiązków państw członkowskich w zakresie próbek (2).

1. Wewnętrzna struktura dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych

37. Jak wskazałem w poprzedniej części niniejszej opinii, rzecznik generalny P. Cruz Villalón w swojej opinii w sprawie Komisja/Portugalia nr 1 nakreślił wyraźną różnicę pomiędzy art. 4 i załącznikiem I część B z jednej strony, a art. 15 i załącznikiem I część D z drugiej strony. Następnie Trybunał podzielił to zapatrywanie.

38. Komisja twierdziła już w przeszłości i nadal twierdzi w swoich pismach procesowych w niniejszej sprawie, że metoda przewidziana przez prawodawcę Unii w załączniku I część D dla monitorowania po zainstalowaniu oczyszczalni ścieków powinna także być stosowana do oceny wywiązania się z jednorazowego obowiązku wynikającego z art. 4.

39. Jednakże podejście takie jest sprzeczne z wewnętrzną strukturą i logiką dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych.

40. Należy przypomnieć, że art. 4 i 15 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych mają różne cele. Artykuł 4 ma na celu zapewnienie poddania przez państwa członkowskie ścieków komunalnych z określonych aglomeracji przed odprowadzeniem wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu w określonych terminach. Celem art. 15 jest zapewnienie ciągłości poddawania przez państwa członkowskie tych ścieków komunalnych wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu przez cały okres działania danej oczyszczalni.

²⁵ Wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 63).

²⁶ Wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Komisja/Włochy, C-565/10, niepublikowany, EU:C:2012:476).

²⁷ Wyrok z dnia 6 listopada 2014 r., Komisja/Belgia (C-395/13, EU:C:2014:2347).

41. Zgodnie z tymi różnymi celami każdy ze wspomnianych przepisów odnosi się do innej części załącznika I. Części te określają szczegóły dotyczące obowiązków państw członkowskich w zakresie próbek. Ich treść jest dostosowana do różnych celów przyświecających art. 4 i art. 15.

42. Artykuł 4 ust. 3 zawiera odesłanie do załącznika I część B. Część ta określa konkretne wartości dla wtórnego oczyszczania lub innego równie skutecznego oczyszczania, które muszą być spełnione, gdy system zbierania jest *oddawany do eksploatacji*.

43. Artykuł 15 zawiera odesłanie do załącznika I część D. Część ta ustanawia procedury monitorowania *ciągłej* zgodności z wartościami określonymi w załączniku I część B po tym, jak system zbierania został już oddany do eksploatacji. Te zasady dotyczące monitorowania po oddaniu do eksploatacji zostały ukształtowane w taki sposób, by znajdowały zastosowanie w systemie rocznym. Państwa członkowskie mają obowiązek pobierania próbek oczyszczonych ścieków komunalnych przez cały rok w regularnych odstępach czasu.

44. Podsumowując: logiczne jest, że ocena zobowiązań wynikających z art. 4 i załącznika I część B koncentruje się na jednym punkcie w czasie: momencie oddania danego systemu zbierania do eksploatacji. Ocena zobowiązań wynikających z art. 15 i załącznika I część D jest z definicji procesem ciągłym o nieokreślonym czasie trwania. Ponadto załącznik I część B w sposób ciągły określa właściwe merytoryczne wymagania (wartości), których należy przestrzegać w późniejszym czasie przez cały okres funkcjonowania danego systemu zbierania.

2. Obowiązek pobierania próbek na podstawie art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych

45. Kwestia konkretnych szczegółów obowiązku pobierania próbek logicznie wynika z opisanej powyżej wewnętrznej struktury dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych.

46. Zostało już wyjaśnione, że Komisja nie może wymagać od państwa członkowskiego pobrania dwunastu próbek w ciągu jednego roku na podstawie załącznika I część D w celu zweryfikowania zgodności z wymaganiami art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych.

47. Komisja zdaje się obecnie odchodzić od podnoszonego przez nią wcześniej wymogu pobrania dwunastu próbek. Niemniej jednak podczas rozprawy Komisja skupiła się na argumentie, że próbki przedstawione przez państwa członkowskie muszą być *reprezentatywne*.

48. W istocie, załącznik I część B pkt 1 stanowi, że „[o]czyszczalnie 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”²⁸.

49. Komisja słusznie zatem twierdzi, że próbki wymagane na podstawie art. 4 w związku z załącznikiem I część B powinny być reprezentatywne. Jednakże ani załącznik I część B (ani dyrektywa w sprawie ścieków komunalnych jako taka) nie precyzują, co oznacza pojęcie reprezentatywnych próbek.

50. Czym zatem są „reprezentatywne próbki”? Wyjaśnienia wymagają dwa wymiary tego pojęcia: ilościowy i jakościowy.

51. Jeśli chodzi o jego wymiar *ilościowy*, a więc liczbę próbek, należy zwrócić uwagę na trzy punkty.

²⁸ Podkreślenie moje.

52. Po pierwsze, jak wskazałem powyżej, wewnętrzna struktura dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych wprowadza rozróżnienie między art. 4 i art. 15. Każdy z nich odnosi się do innej części załącznika I. Logiczne jest zatem, że liczba próbek, których można wymagać na podstawie każdego z tych przepisów, musi być *różna*. Gdyby prawodawca Unii zamierzał uzależnić możliwość udowodnienia zgodności z wymaganiami art. 4 ust. 3 od pobierania próbek przez cały rok, skorzystałby z tego samego rozwiązania proceduralnego, jakiego użył w załączniku I część D.

53. Po drugie, liczba próbek, które należy przedstawić zgodnie z załącznikiem I część B, musi być także *niższa* od liczby próbek wymaganej zgodnie z załącznikiem I część D. To również wynika z różnej logiki obu tych przepisów: obowiązki w zakresie ciągłego monitorowania po zainstalowaniu oczyszczalni, którą mają być spełniane w systemie rocznym, idą siłą rzeczy dalej niż udowodnienie, że w danym punkcie w czasie instalacja została uruchomiona i ścieki komunalne zaczęły być poddawane wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu.

54. Wartość „mniej niż 12” może być zupełnie jasna, dopóki poruszamy się w dziedzinie arytmetyki liczb naturalnych. Może ona jednak wymagać dalszego wyjaśnienia w odniesieniu do dowodów, jakie zobowiązane są przedstawić państwa członkowskie w związku z dyrektywą w sprawie ścieków komunalnych.

55. Po trzecie, z tego właśnie powodu logika i cel art. 4 są istotne. Jak już wskazałem w poprzedniej części niniejszej opinii, art. 4 i załącznik I część B koncentrują się na konkretnym punkcie w czasie i odpowiadającej mu weryfikacji: uruchomieniu wymaganego wtórnego oczyszczania ścieków komunalnych w wymaganych terminach. Ponieważ jest to, w przeciwieństwie do późniejszego stałego monitorowania prowadzonego zgodnie z art. 15 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych, w zasadzie jednorazowa weryfikacja, nastawiona na jeden punkt w czasie, jedna próbka powinna być wystarczająca.

56. I tak, w wyroku Komisja/Portugalia nr 1 Trybunał wyraźnie potwierdził w odniesieniu do konkretnej liczby próbek, że *jedna próbka*, która jest zgodna z wartościami określonymi w załączniku I część B, wystarcza do wykazania zgodności z art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych.

57. W świetle powyższych elementów można jedynie powtórzyć, że oczywiście ocena dowodów jest z natury zależna od danego przypadku. Musi ona uwzględniać indywidualne okoliczności danej sprawy. Jednakże z reguły dla celów potwierdzenia, że system zbierania danego państwa członkowskiego jest zgodny z wymogami określonymi w art. 4 ust. 3 i załączniku I część B, wystarczy jedna próbka.

58. Niemniej należy przypomnieć, że w załączniku I część B została użyta liczba mnoga. Jest w nim mowa o reprezentatywnych *próbkach*, nie o reprezentatywnej *próbce*.

59. Element ten wiąże się, nawet jeśli na pierwszy rzut oka może to być zaskakujące, nie z ilością próbek, lecz raczej z wewnętrzną *jakością* i składem wymaganej próbki.

60. Podczas rozprawy Komisja udzieliła pomocnego wyjaśnienia, że użycie liczby mnogiej w załączniku I część B stanowi odzwierciedlenie faktu, że ocena zgodności z załącznikiem I część B dla celów art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych wymaga dwóch różnych rodzajów próbek: jednej próbki dopływających ścieków oraz jednej próbki oczyszczonych ścieków opuszczających system.

61. Komisja określiła w ten sposób różnicę pomiędzy jakością próbek a ich ilością. Instytucja ta przyznaje, że w świetle wyroku Komisja/Portugalia nr 1²⁹ jedna próbka jest wystarczająca w rozumieniu ilości próbek. Podkreśla jednak znaczenie odpowiedniej *jakości* przedstawionej próbki.

62. Nie rozstrzygając, czy argument taki może być podniesiony dla potrzeb niniejszego postępowania, do czego powrócę w części C.2. niniejszej opinii w pkt 84 i nast., uważam, że co do zasady podejście takie zgodne jest z brzmieniem załącznika I część B. W istocie, załącznik I część B pkt 1 odnosi się do „prób[ek] dopływających ścieków i ścieków oczyszczonych”.

63. Podsumowując: w celu wykazania zgodności z art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych państwo członkowskie jest zobowiązane przedstawić przynajmniej jedną reprezentatywną próbkę. Komisja może, co do zasady, wymagać od państwa członkowskiego przedstawienia pary próbek, jednej dla dopływających ścieków komunalnych i jednej dla ścieków oczyszczonych, zgodnie z brzmieniem załącznika I część B pkt 1. Jednakże zgodnie z wyrokiem Komisja/Portugalia nr 1 oba elementy tej pary mogą zostać pobrane w tym samym punkcie czasu, o ile jest to możliwe pod względem technicznym. Próbka jest „mnoga” w tym znaczeniu, że jest złożona z dwóch elementów, o których mowa powyżej, a zatem jest ona reprezentatywna, lecz może ona być „pojedyncza” w tym znaczeniu, że wszystkie jej elementy zostaną pobrane w jednym punkcie w czasie.

C. Niniejsza sprawa

64. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE ciężar dowodu leży po stronie Komisji. Musi ona przedstawić Trybunałowi wszelkie niezbędne informacje, aby mógł on stwierdzić, że zobowiązanie nie zostało wypełnione. Okoliczność, czy państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom, musi zostać ustalona poprzez odniesienie do sytuacji panującej w tym państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii³⁰.

65. W niniejszej sprawie, jak Komisja potwierdziła podczas rozprawy, termin ten upłynął w dniu 21 kwietnia 2014 r.

1. Aglomeracje Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista

66. Republika Grecka nie kwestionuje twierdzeń o uchybieniu w odniesieniu do aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista. Republika Grecka przyznaje, że niezbędne prace związane z budową i ulepszeniem systemów zbierania nie zostały jeszcze ukończone. W odniesieniu do aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli i Vagia Republika Grecka przyznaje, że wymogi przewidziane w dyrektywie w sprawie ścieków komunalnych zostaną spełnione dopiero po ukończeniu trwających obecnie prac. W odniesieniu do aglomeracji Galatista Republika Grecka zgadza się, że funkcjonowanie systemu zbierania nie czyni zadość wymogom dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych i należy go wymienić.

67. W postępowaniu na podstawie art. 258 TFUE zadaniem Trybunału jest w każdym razie stwierdzenie, czy zarzucane danemu państwu uchybienie ma miejsce³¹, nawet jeśli państwo członkowskie, którego zarzut dotyczy, tego uchybienia nie podważa.

29 Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2016:61).

30 Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2016:61, pkt 47–49 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 Wyroki: z dnia 22 czerwca 1993 r., Komisja/Dania (C-243/89, EU:C:1993:257, pkt 30); z dnia 3 marca 2005 r., Komisja/Niemcy (C-414/03, EU:C:2005:134, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 6 października 2009 r., Komisja/Szwecja (C-438/07, EU:C:2009:613, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

68. W niniejszej sprawie Grecja przyznaje, że systemy zbierania w aglomeracjach, o których mowa powyżej, nie zostały ukończone lub wymagają remontu. Stanowisko to podtrzymała co do zasady podczas rozprawy. Nic zatem nie przeczy dowodom przedstawionym przez Komisję na okoliczność naruszenia art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych w zakresie, w jakim ścieki komunalne w tych pięciu aglomeracjach nie były poddawane wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu.

2. Aglomeracje *Polychrono*, *Chaniotis* i *Desfina*

69. Republika Grecka kwestionuje natomiast uchybienie zobowiązaniom wynikającym z art. 4 w odniesieniu do trzech wymienionych poniżej aglomeracji.

70. Dla *Polychrono* Republika Grecka przedstawiła 12 próbek za rok 2012 i 12 próbek za rok 2013. Komisja twierdzi, że cztery próbki za rok 2012 wykazały przekroczenie przepisanych wartości. Twierdzi dalej także, że trzy próbki za rok 2013 także przekraczały przepisane wartości. Według Komisji oznacza to większą liczbę niezgodnych próbek niż jest to dozwolone na podstawie tabeli nr 3 załącznika I. Komisja uważa, że przedstawione próbki nie mogą zostać uznane za reprezentatywne, gdyż nie zostały pobrane zgodnie z załącznikiem I część D. Mówiąc dokładniej, nie zostały przedstawione próbki za okres od stycznia do kwietnia 2012 r. oraz za okres od stycznia do kwietnia, listopad i grudzień 2013 r. Stanowisko Komisji, że Republika Grecka nie przedstawiła próbek wykazujących zgodność z omawianą dyrektywą, co do zasady nie uległo zmianie w świetle 16 próbek, które to państwo członkowskie przedstawiło za rok 2013 na swoją obronę na pisemnym etapie postępowania.

71. W odniesieniu do *Chaniotis* Republika Grecka przedstawiła 12 próbek za 2012 r. Według Komisji tylko jedna z tych próbek nie była zgodna z przepisnymi wartościami. Jednakże Komisja twierdzi, że przedstawione próbki nie mogą zostać uznane za reprezentatywne ani za pobrane w regularnych odstępach czasu, gdyż pomiędzy styczniem a kwietniem 2012 r. nie została pobrana żadna próbka. Ponadto początkowo nie przedstawiono żadnych próbek za 2013 r. W odniesieniu do próbek, które Republika Grecka przedstawiła na swoją obronę podczas pisemnego etapu postępowania, Komisja uważa, że próbki za 2013 r. nie są zgodne z przepisnymi wartościami, a te za 2014 r. nie zostały pobrane w regularnych odstępach czasu.

72. W odniesieniu do aglomeracji *Desfina* Republika Grecka przedstawiła cztery próbki za 2011 r., dwie za 2012 r. i osiem próbek za 2013 r. Komisja zwraca uwagę, że zgodnie z załącznikiem I część D w 2012 r. powinno było zostać pobranych 12 próbek, ponieważ jedna z próbek pobranych w 2012 r. nie spełniała przepisanych wartości. Podobnie ze względu na to, że jedna z próbek pobranych w 2012 r. była niezgodna z omawianą dyrektywą, Republika Grecka powinna była pobrać 12 próbek w roku 2013. Ponadto próbki nie mogły zostać pobrane w regularnych odstępach czasu, gdyż ich liczba była niewystarczająca. Co więcej, jeden z parametrów jednej z próbek przedstawionych za 2013 r. nie był zgodny z wartościami określonymi w załączniku I część D pkt 4 do dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych.

73. Innymi słowy Komisja w swoich pismach procesowych twierdzi, że aby umożliwić wiarygodną ocenę w świetle art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych, Republika Grecka musiałaby przedstawić, w odniesieniu do każdej z przedmiotowych aglomeracji, zadowalające wyniki za okres odpowiadający co najmniej jednemu rokowi po uruchomieniu odpowiedniego systemu zbierania, zgodnie z metodami określonymi w załączniku I część D.

74. W świetle rozumowania przedstawionego w poprzedniej części argumentacja Komisji jest błędna. Jakkolwiek spojrzeć na próbki przedstawione w odniesieniu do tych trzech aglomeracji, spełniają one pod względem ilościowym wymogi art. 4 w związku z załącznikiem I część B. Przedstawiono więcej niż jedną próbkę.

75. Podczas rozprawy Komisja została poproszona o wypowiedzenie się w przedmiocie rozstrzygnięcia Trybunału w wyroku Komisja/Portugalia nr 1. W świetle tego wyroku Komisja zgodziła się, że jedna próbka może stanowić dostateczny dowód zgodności z art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych.

76. Przyznając powyższe, Komisja twierdzi jednak, że przedstawione próbki w niniejszej sprawie *nie są reprezentatywne* z punktu widzenia ich jakości.

77. Po pierwsze, Komisja wyjaśnia, że aby próbka mogła zostać uznana za reprezentatywną, jej pobranie musi nastąpić w określonym momencie, który musi zostać ustalony oddzielnie dla każdego przypadku, i który co do zasady musi odzwierciedlać najsilniejsze zanieczyszczenie, jakiego zaistnienie jest prawdopodobne w danej aglomeracji (lato w aglomeracjach nadmorskich, okres po zbiorach winogron w regionach winnic oraz zima w aglomeracjach położonych w górach).

78. Takie rozděcie pojęcia „reprezentatywna” należy odrzucić. Takim sposobem Komisja próbuje w istocie tylnymi drzwiami wprowadzić wymogi dotyczące monitoringu pochodzące z załącznika I część D – który z całą pewnością nie ma zastosowania do zobowiązań państw członkowskich wynikających z art. 4 – do załącznika I część B.

79. Jak wskazałem powyżej, przedstawienie jednej próbki, która jest zgodna z wymogami załącznika I część B, wystarcza do wykazania zgodności z art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych. Artykuł 4 i załącznik I część B nie wspominają nic o momencie, w którym musi zostać pobrana próbka. Wewnętrzna struktura dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych wymaga, aby jednorazowy pobór próbki miał miejsce wtedy, gdy system zbierania zostaje oddany do eksploatacji.

80. Należy podkreślić, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby Komisja zwróciła się do zainteresowanego państwa członkowskiego o przedstawienie dowodów zgodności z wymogami wyszczególnionymi w załączniku I część D. Jednakże żądanie takie musiałoby być oparte na art. 15 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych, a nie na jej art. 4. Jak słusznie wskazała Republika Grecka, w niniejszym postępowaniu Komisja zarzuca jedynie naruszenie art. 4, nie zaś art. 15.

81. Po drugie, Komisja stwierdziła następnie podczas rozprawy, że w celu oceny reprezentatywnego charakteru jednej próbki Komisja musi mieć także do dyspozycji elementy porównywalne między sobą, a mianowicie informacje dotyczące dopływających ścieków i ścieków oczyszczonych. Bez tych danych eksperci nie mogą, zdaniem Komisji, ocenić reprezentatywnego charakteru przedstawionej próbki.

82. Jak wskazałem powyżej w pkt 60–62 niniejszej opinii, takie stanowisko jest co do zasady uzasadnione w świetle brzmienia załącznika I część B. W istocie, załącznik I część B pkt 1 odnosi się do „reprezentatywn[ych] prób[ek] dopływających ścieków i ścieków oczyszczonych”.

83. Jednakże w kontekście niniejszej sprawy argumenty te Komisja po raz pierwszy wysunęła podczas rozprawy.

84. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem postępowanie na podstawie art. 258 TFUE nie może być oparte na żadnych innych zarzutach niż powołane w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że uzasadniona opinia i skarga muszą być oparte na tych samych zarzutach. Jest tak z tej przyczyny, że celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest umożliwienie danemu państwu członkowskiemu, aby z jednej strony spełniło ciążące na nim zobowiązania zgodnie z prawem Unii i z drugiej strony skorzystało ze swojego prawa do obrony przed zarzutami sformułowanymi przez Komisję³².

³² Wyroki: z dnia 24 listopada 1992 r., Komisja/Niemcy (C-237/90, EU:C:1992:452, pkt 20); z dnia 22 września 2005 r., Komisja/Belgia (C-221/03, EU:C:2005:573, pkt 36–38 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 11 września 2014 r., Komisja/Niemcy (C-525/12, EU:C:2014:2202, pkt 21).

85. Można oczywiście formalnie twierdzić, że przedmiot skargi pozostaje ten sam, a mianowicie uchybienie przez Republikę Grecką jej zobowiązaniom wynikającym art. 4 ust. 1 i 3 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych. Jednakże w rzeczywistości twierdzenie, jakoby próbki przedstawione przez Republikę Grecką nie były reprezentatywne pod względem jakości, stanowi zupełnie nowy argument. Z merytorycznego punktu widzenia argument ten odbiega całkowicie od przyjmowanego dotychczas przez Komisję rozumowania, które zostało przedstawione w odniesieniu do trzech kwestionowanych aglomeracji w pkt 70–73 powyżej.

86. Powyższy argument powinien zatem zostać odrzucony. Trybunał na tym etapie postępowania nie jest w stanie zweryfikować argumentów Komisji. Co jest nawet bardziej istotne, zezwolenie Komisji na tak znaczne odejście od kluczowego elementu jej skargi ograniczyłoby możliwość złożenia przez zainteresowane państwo członkowskie uwag i tym samym uniemożliwiłoby faktyczne zachowanie jego prawa do obrony. Jak wskazała Republika Grecka podczas rozprawy, nie tylko nie mogła ona wcześniej zająć stanowiska w przedmiocie argumentu wysuniętego przez Komisję, lecz Komisja nie zażądała dowodów, na które powoływała się podczas rozprawy, w odniesieniu do pozostałych aglomeracji, którymi się początkowo interesowała w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w niniejszej sprawie³³.

87. W podsumowaniu należy zatem powtórzyć, że Komisja co do zasady przyznaje, iż w odniesieniu do aglomeracji Polychrono, Chaniotis i Desfina Republika Grecka mogła przed końcem okresu ustanowionego w uzasadnionej opinii przedstawić przynajmniej jedną próbkę, która była zgodna z wymogami załącznika I część B, tak jak wcześniej rozumiała je Komisja.

88. Stwierdzam zatem, że w odniesieniu do tych aglomeracji Komisja nie wykazała naruszenia art. 4 dyrektywy w sprawie ścieków komunalnych przez Republikę Grecką. W tym zakresie niniejsza skarga powinna zostać oddalona.

V. Koszty

89. Ze względu na to, że żądania każdej ze stron zostały w części uwzględnione, a w części oddalone, proponuję, aby Trybunał orzekł na podstawie art. 138 § 3 zdanie pierwsze regulaminu postępowania i nakazał każdej ze stron pokrycie własnych kosztów.

VI. Wnioski

90. Z przyczyn przedstawionych powyżej proponuję Trybunałowi, aby:

- a) stwierdził, że Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na podstawie art. 4 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, w odniesieniu do aglomeracji Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia i Galatista. W odniesieniu do tych aglomeracji Republika Grecka nie zapewniła na koniec okresu ustalonego w uzasadnionej opinii poddania zrzutów z oczyszczalni ścieków komunalnych oczyszczaniu na odpowiednim poziomie wymaganym na podstawie załącznika I część B do tej dyrektywy;
- b) oddalił skargę w odniesieniu do aglomeracji Polychrono, Chaniotis i Desfina;
- c) nakazał każdej ze stron pokrycie własnych kosztów.

³³ Na etapie poprzedzającym wniesienie skargi Komisja interesowała się początkowo 62 aglomeracjami (zob. pkt 12 niniejszej opinii).