



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 26 ianuarie 2012¹

Cauza C-301/10

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord

„Directiva 91/271/CEE — Sisteme de colectare — Tratarea apelor urbane reziduale — Noțiunile «randament suficient» și «cele mai avansate cunoștințe tehnice care nu presupun costuri excesive»”

1. Prezenta cauză își are originea într-o acțiune introdusă de Comisie împotriva Regatului Unit pentru o pretinsă încălcare a Directivei 91/271/CEE² privind colectarea și tratarea apelor urbane reziduale (denumită în continuare și „directiva”). Această acțiune face parte dintr-o serie de demersuri similare întreprinse de Comisie împotriva mai multor state membre în legătură cu diferite părți ale directivei, însă se deosebește de majoritatea acestora prin faptul că elementul central al litigiului nu privește evaluarea unor împrejurări de fapt, ci interpretarea unor noțiuni care figurează în actul normativ, dar nu au o definiție precisă. Astfel cum vom vedea, de semnificația care trebuie atribuită acestor noțiuni depinde stabilirea obligațiilor pe care directiva le impune statelor membre și, prin urmare, temeinicia acțiunii Comisiei.

I – Cadrul juridic

2. Dispozițiile directivei relevante în prezenta cauză sunt în special articolele 3, 4 și 10, precum și anexa I la aceasta.

3. Articolul 3 introduce principiul general potrivit căruia statele membre trebuie să se asigure că toate aglomerările urbane care depășesc o anumită dimensiune minimă³ sunt prevăzute cu sisteme de colectare. Pentru localitățile vizate de prezenta acțiune, termenul limită prevăzut de directivă pentru a se conforma articolului 3 a fost 31 decembrie 2000.

4. Articolul 4 prevede, cu modalități și termene în mare măsură asemănătoare celor prevăzute la articolul 3, obligația ca „apele urbane reziduale care intră în sistemele de colectare, înainte de a fi evacuate, să facă obiectul unei tratări secundare sau echivalente”.

5. Nu se contestă faptul că toate localitățile care fac obiectul prezentei acțiuni sunt supuse obligațiilor prevăzute atât la articolul 3, cât și la articolul 4.

1 — Limba originală: italiana.

2 — Directiva Consiliului din 21 mai 1991 (JO L 135, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 43).

3 — Stabilită la un echivalent-locuitor de 2 000. Noțiunea „echivalent-locuitor” este cuprinsă în articolul 2 punctul 6, dar nu este relevantă în cazul în speță. Astfel, este sigur că, pentru toate localitățile indicate de Comisie în acțiunea sa, existau obligațiile prevăzute la articolul 3 și la articolul 4 din directivă.

6. Articolul 10 descrie caracteristicile pe care trebuie să le aibă stațiile de epurare prevăzute la articolul 4 și are următorul cuprins:

„Statele membre veghează ca stațiile de epurare a apelor urbane reziduale, construite în conformitate cu condițiile prevăzute la articolele 4, 5, 6 și 7, să fie concepute, construite, exploatate și întreținute astfel încât să aibă un randament suficient în toate condițiile climatice normale ale locului în care sunt amplasate. Este necesar să se țină seama de variațiile sezoniere ale încărcării în momentul conceperii acestor instalații.”

7. Anexa I la directivă conține unele informații tehnice suplimentare. Mai precis, punctul A este dedicat sistemelor de colectare și prevede:

„Sistemele de colectare țin seama de dispozițiile din domeniul tratării apelor uzate.

Conceperea, construirea și întreținerea sistemelor de colectare se întreprind pe baza celor mai avansate cunoștințe tehnice, fără a atrage costuri excesive, în special în ceea ce privește:

- volumul și caracteristicile apelor urbane reziduale;
- prevenirea scurgerilor;
- limitarea poluării apelor receptoare care rezultă din supraîncărcarea cu apă ca urmare a furtunilor.”

8. Punctul A menționat anterior este însoțit și de o notă de subsol, cu următorul cuprins:

„Dat fiind că în practică nu este posibilă construirea sistemelor de colectare și a stațiilor de epurare care să permită tratarea tuturor apelor uzate în situații precum cele provenite din precipitații extrem de intense, statele membre decid ce măsuri trebuie adoptate pentru limitarea poluării care rezultă din supraîncărcarea cu apă ca urmare a furtunilor. Aceste măsuri se pot baza pe procente de diluare sau pe capacitatea în raport cu debitul pe timp uscat sau pot indica un număr acceptabil de supraîncărcări în fiecare an.”

9. Aceeași notă de subsol se aplică și la punctul B din anexă, care indică unele cerințe pe care trebuie să le îndeplinească stațiile de epurare.

II – Situația de fapt și procedura precontencioasă

10. Acțiunea Comisiei privește patru localități: Whitburn, Beckton, Crossness și Mogden.

11. Prima (Whitburn) se află în partea de nord-est a Angliei. Referitor la aceasta, Comisia invocă numai o încălcare a articolului 3 din directivă, privind sistemele de colectare.

12. Celelalte trei localități sunt situate, în schimb, în zona Londrei și fac parte din sistemul de colectare și de tratare a apelor uzate din capitală. În cazul localităților Beckton și Crossness, Comisia invocă atât încălcarea articolului 3, cu privire la sistemele de colectare, cât și a articolelor 4 și 10, referitoare la stațiile de epurare. În privința Mogden se invocă în schimb numai încălcarea articolelor 4 și 10.

13. Faza precontencioasă a prezentei cauze a fost deosebit de lungă și de complexă și nu este necesar să fie descrisă în detaliu. În esență, aceasta poate fi rezumată astfel cum arătăm în continuare.

14. Acționând în baza unei plângeri cu care a fost sesizată încă din cursul anului 2000 și în urma unor discuții infructuoase avute cu autoritățile britanice, la data de 3 aprilie 2003, Comisia a trimis Regatului Unit o primă scrisoare de punere în întârziere cu privire la situația din Whitburn.

15. Ulterior, fiind sesizată cu plângeri privind deversarea unor mari cantități de ape uzate în Tamisa în perioada 2004-2005, Comisia a contactat autoritățile britanice în acest sens, iar la 21 martie 2005 a trimis o scrisoare de punere în întârziere cu privire la situația din zona Londrei.

16. Întrucât a considerat nesatisfăcătoare răspunsurile oferite de autoritățile Regatului Unit, la data de 10 aprilie 2006, Comisia a emis un prim aviz motivat, prin care a invocat pentru Whitburn încălcarea articolului 3 și a anexei I la directivă și pentru Londra, încălcarea articolelor 3, 4 și 10, precum și a anexei I.

17. Pe baza informațiilor primite ulterior de la autoritățile britanice, la data de 1 decembrie 2008, Comisia a emis un aviz motivat complementar, prin care, în special, a redus obiectul litigiului în ceea ce privește zona Londrei, limitându-l la zonele Beckton, Crossness și Mogden.

18. Ulterior au avut loc alte schimburi de corespondență și discuții între Comisie și autoritățile Regatului Unit, fără a se ajunge însă la o soluție. Întrucât a considerat nesatisfăcătoare răspunsurile oferite de Regatul Unit la avizele motivate, Comisia a introdus prezenta acțiune.

III – Procedura în fața Curții și concluziile părților

19. Cererea introductivă a fost primită la grefă la 16 iunie 2010. După schimburile obișnuite de memorii scrise, părțile au fost ascultate în ședința din 10 noiembrie 2011.

20. Comisia solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin neasigurarea instalării unor sisteme de colectare corespunzătoare, conform articolului 3 alineatele (1) și (2) și punctului A din anexa I la directivă, în Whitburn, precum și în sectoarele Beckton și Crossness din Londra și prin neasigurarea unei tratări corespunzătoare a apelor reziduale provenite din stațiile de tratare a apelor reziduale din Beckton, Crossness și Mogden, conform articolului 4 alineatele (1) și (3), articolului 10 și punctului B din anexa I la directivă, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții;
- obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată.

21. Regatul Unit solicită Curții:

- respingerea acțiunii;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

IV – Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor

A – Considerații introductive

22. Astfel cum am menționat anterior și cum au subliniat în mod repetat părțile, situația de fapt care se află la originea cauzei este aproape complet nelitigioasă, cu excepția unor aspecte secundare. Elementul central al litigiului este, așadar, în esență juridic și privește necesitatea de a defini anumite concepte-cheie cuprinse în directivă.

23. Ceea ce Comisia impută Regatului Unit, în toate cele patru localități, este o cantitate excesivă de ape uzate evacuate fără a fi supuse unei tratări prealabile. În special, la originea acestei situații se află folosirea, excesivă, în opinia Comisiei, a așa-numitelor „deversoare de preaplin” (în engleză, „combined sewer overflows” sau CSO). Este vorba despre dispozitive care permit, în cazul în care un sistem de colectare este supraîncărcat, deversarea directă în mediul înconjurător (de obicei, în mare sau într-un râu) a unor ape care nu au fost tratate în prealabil.

24. Astfel cum arată chiar numele lor, CSO sunt o componentă esențială în special a așa-numitelor „sisteme mixte”, în care un singur sistem de colectare adună atât apele uzate menajere și/sau industriale, produse de locuințele civile și de activitățile industriale, cât și apele de scurgere cauzate de precipitațiile atmosferice. După cum se poate ușor intui, un sistem de colectare de acest tip este deosebit de expus la variațiile de sarcină care rezultă din precipitații: într-adevăr, în perioadele ploioase, cantitatea de apă care trece în sistemul de colectare crește în mod semnificativ. Adesea, sistemele de colectare construite recent adună separat apele de scurgere, dar, în cazul sistemelor mixte care există deja, o modificare în acest sens este de multe ori imposibilă deoarece necesită lucrări de adaptare complexe, cu costuri prohibitive. Cea mai mare parte a sistemelor de colectare care fac obiectul prezentei cauze sunt de tip mixt.

B – *Cu privire la interpretarea directivei*

25. Înainte de a trece la examinarea fiecărui aspect privind neîndeplinirea obligațiilor imputat de Comisie, este necesar să se analizeze unele elemente fundamentale ale directivei.

26. Trebuie amintit mai întâi că, astfel cum a arătat deja Curtea, scopul directivei este amplu: nu se limitează la protecția ecosistemelor acvatice, ci urmărește să protejeze, în general, „omul, fauna, flora, solul, apa, aerul și peisajul” de influențele negative. Interpretarea actului normativ trebuie, așadar, să aibă întotdeauna în vedere acest scop amplu⁴.

27. În unele domenii, directiva impune statelor membre obligații determinate numeric, a căror respectare poate fi verificată relativ ușor: de exemplu, definiția „tratament primar” de la punctul 7 al articolului 2 sau cerințele prevăzute în tabelul 1 din anexa I pentru stațiile de epurare.

28. În alte privințe, dimpotrivă, dispozițiile directivei nu conțin referințe numerice/cantitative precise, așadar, se pretează la interpretări divergente și este în definitiv de competența instanței Uniunii să indice care este cea corectă. Astfel cum se poate ușor intui, în prezenta cauză ne confruntăm tocmai cu o situație de acest al doilea tip. Desigur, Curtea nu poate crea arbitrar referințe numerice pe care legiuitorul a dorit să le evite. Ceea ce poate face totuși Curtea este să ofere definiții care, precizând, în măsura posibilului, ceea ce prevede actul normativ, să constituie indicații rezonabile în materie de interpretare.

29. Trebuie să subliniem că, în domeniul care face obiectul prezentei cauze, absența unor puncte de referință precise este deosebit de problematică. Nu numai că directiva conține unele noțiuni generice și imprecise, care, în plus, privesc domenii foarte tehnice, dar nici Comisia nu a elaborat linii directoare în acest sens, fie și unilaterale, care să permită înțelegerea clară a interpretării reglementărilor de către birourile sale. O intervenție clarificatoare, dacă nu a legiuitorului, cel puțin a Comisiei, prin elaborarea și publicarea unor indicații în materie de interpretare adecvate, ar fi, în opinia noastră, deosebit de oportună.

30. Având în vedere cele de mai sus, vom trece acum în revistă principalele noțiuni care trebuie să fie interpretate în prezenta cauză.

4 — Hotărârea din 23 septembrie 2004, Comisia/Franța, (C-280/02, Rec., p. I-8573, punctele 16 și 17).

1. „Randament suficient” al stațiilor de epurare

31. Noțiunea „randament suficient” este cuprinsă în articolul 10 din directivă și se referă numai la stațiile de epurare, nu la sistemele de colectare. Este o noțiune care exista încă din prima propunere de directivă, formulată de Comisie în 1989⁵ și care a rămas în esență neschimbată până la textul definitiv. Mai precis, astfel cum s-a observat prin menționarea mai sus a textului articolului 10, directiva se referă la „un randament suficient în toate condițiile climatice normale ale locului în care sunt amplasate”.

32. În opinia noastră, este indiscutabil că reglementarea menționată trebuie să fie interpretată în sensul că impune, în general, ca stațiile de epurare să poată trata *totalitatea* apelor uzate produse în condiții normale într-o anumită localitate. Acest lucru a fost confirmat și de jurisprudența Curții. Curtea a declarat existența unei neîndepliniri a obligațiilor în cazurile în care colectarea și/sau tratarea se refereau la 80 % sau la 90 % din apele uzate produse de o aglomerare⁶. O astfel de abordare riguroasă este de altfel în concordanță cu obiectivul deosebit de amplu al directivei, pe care l-am menționat anterior. În plus, astfel cum se prevede în această reglementare, la proiectarea stațiilor de epurare trebuie să fie luate în considerare fluctuațiile sezoniere. Cu alte cuvinte, fluctuațiile climatice sezoniere care sunt previzibile nu justifică netratarea apelor uzate. Faptul că directiva se referă la variații „sezoniere” presupune că este vorba, în principiu, despre variații regulate, care se repetă în general pe o bază anuală. Dimpotrivă, o variație a încărcării complet neregulată și imprevizibilă poate, în sensul articolului 10, să justifice netratarea apelor uzate.

33. Observațiile de la punctul precedent nu trebuie să fie interpretate totuși într-un mod prea strict, considerând că netratarea apelor uzate poate fi justificată doar în cazul unor evenimente care au loc, în medie, mai puțin de o dată pe an (pentru care, evident, nu mai putem vorbi despre o natură „sezonieră”). Astfel, articolul 10 trebuie să fie coroborat cu nota de subsol 1 din anexa I, pe care o vom examina în curând, care admite că statele membre pot stabili un număr anual maxim acceptabil de supraîncărcări cu apă.

34. Cu alte cuvinte, în sensul articolului 10 din directivă, netratarea apelor uzate este admisibilă numai *în condiții care ies din comun*. Nu se poate defini cu mai multă precizie această situație, deoarece legiuitorul a evitat în mod deliberat să o clarifice din punct de vedere numeric. Totuși, este indiscutabilă incompatibilitatea cu directiva a unei stații de epurare proiectate pentru a elibera *regulat* în mediul înconjurător apele uzate netratate.

35. În acest context, având în vedere existența unei obligații clare de principiu și lipsa unei cuantificări exacte a posibilelor excepții de la această obligație, în opinia noastră, este întru totul legal ca, în exercitarea funcțiilor sale de control privind respectarea dreptului Uniunii, Comisia să adopte linii directoare interne care transpun indicațiile legiuitorului în cifre determinate și verificabile, pe baza cărora aceasta poate evalua, în fiecare caz concret, oportunitatea de a introduce o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru. Este de la sine înțeles că, în orice caz, evaluarea finală revine Curții, în calitatea sa de instanță competentă pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor: în acest cadru, toate împrejurările fiecărei situații specifice vor putea și vor trebui să fie luate în considerare.

36. Astfel cum am menționat anterior, în prezenta cauză, problema constă totuși în faptul că Comisia nu numai că nu a făcut cunoscută nicio indicație în acest sens, dar nici nu pare să aibă, în interiorul său, o practică bine definită în domeniu. Acest lucru face, evident, ca atât sarcina Comisiei, cât și cea a instanței Uniunii să fie mai dificile.

5 — COM(89) 518 final, JO C 300, p. 8 (articolul 9).

6 — Hotărârea din 7 mai 2009, Comisia/Portugalia (C-530/07, punctele 28 și 53), și Hotărârea din 14 aprilie 2011, Comisia/Spania (C-343/10, punctele 56 și 62).

2. „Precipitații extrem de intense” și „furtuni”

37. Aceste două noțiuni sunt utilizate de legiuitor în anexa I, în special la nota de subsol 1 din aceasta. Este oportun să redăm în continuare, încă o dată, o parte a textului acestei note (sublinierea noastră):

„Dat fiind că în practică nu este posibilă construirea sistemelor de colectare și a stațiilor de epurare care să permită tratarea tuturor apelor uzate în situații *precum cele provenite din precipitații extrem de intense*, statele membre decid ce măsuri trebuie adoptate pentru limitarea poluării care rezultă din *supraîncărcarea cu apă ca urmare a furtunilor*.”

38. Trebuie remarcat în primul rând că cele două noțiuni sunt relevante în ceea ce privește deopotrivă sistemele de colectare și stațiile de epurare. Atât pentru unele, cât și pentru celelalte, legiuitorul a luat act de faptul că realizarea unor sisteme perfecte, în măsură să canalizeze și să trateze toate apele reziduale fără nicio excepție, poate fi efectiv imposibilă. În consecință, statele membre sunt invitate să prevadă măsuri pentru limitarea pagubelor care se produc inevitabil în cazurile în care nu au fost colectate și/sau tratate toate apele uzate.

39. În observațiile sale, Regatul Unit a susținut că situațiile în care directiva admite că apele reziduale pot să nu fie colectate sau tratate nu ar fi numai situații de tip excepțional: nota de subsol 1 din anexa I ar avea caracter exemplificator și nu ar împiedica statele ca, pe baza unei evaluări a raportului costuri/beneficii, să permită astfel de evenimente și în afara unor împrejurări excepționale. Dimpotrivă, potrivit Comisiei, necolectarea sau netratarea apelor ar putea fi admisă numai în mod cu totul extraordinar, în prezența unor situații excepționale.

40. Deși textul care trebuie interpretat nu este foarte clar, considerăm că poziția Comisiei este corectă și că nota de subsol 1, citată anterior, departe de a veni în sprijinul interpretării propuse de Regatul Unit, trebuie să fie înțeleasă în sensul că necolectarea sau netratarea apelor nu poate fi considerată niciodată o situație „obișnuită” și compatibilă cu directiva, cu excepția împrejurărilor excepționale.

41. Este adevărat că, în diferitele versiuni lingvistice, directiva prevede situația de „precipitații extrem de intense” cu titlu de exemplu („în situații *precum cele*”). Așadar, se admite implicit că și în *alte* situații poate fi acceptată necolectarea sau netratarea apelor. Însă nu se arată care sunt aceste alte situații.

42. Spre deosebire de Regatul Unit, considerăm că trebuie să fie vorba însă despre situații caracterizate, în posibila lor varietate, de o natură excepțională. În niciun caz nu se poate admite că deversarea apelor uzate netratate în mediul înconjurător poate avea loc în situații „obișnuite”. În acest sens pledează în special argumentele următoare.

43. În primul rând, nota de subsol 1 trebuie să fie interpretată în lumina obiectivului general al directivei, care este acela de a asigura un nivel ridicat de protecție a mediului înconjurător. Ar fi absurd să admitem că apele uzate netratate pot fi evacuate regulat în mediul înconjurător, în afara unor împrejurări excepționale, pur și simplu pentru că un sistem de colectare sau o stație de epurare au fost proiectate cu o capacitate redusă.

44. În al doilea rând, faptul că precipitațiile extrem de intense sunt doar una dintre situațiile în care se admit excepții de la principiul colectării/tratării integrale nu înseamnă că în celelalte cazuri în care acest lucru poate fi admis nu trebuie să rămână totuși caracterul excepțional. Dimpotrivă, acest caracter este impus de contextul și de scopul reglementării.

45. În al treilea rând, pasajul care trebuie interpretat prevede în continuare că statele membre trebuie să adopte măsuri pentru limitarea poluării care rezultă din „supraîncărcarea cu apă ca urmare a furtunilor”. Deși Regatul Unit susține că această expresie trebuie să fie înțeleasă ca referindu-se la orice tip de supraîncărcare cu apă, interpretarea directivei arată că nu aceasta a fost intenția

legiuiitorului. Deși unele versiuni lingvistice ale acestei ultime fraze sunt neutre și se referă în general la supraîncărcarea cu apă din cauza precipitațiilor⁷, nu aceasta este situația în majoritatea celorlalte versiuni, iar natura excepțională a cauzei supraîncărcării cu apă este pusă în evidență⁸. Pornind, așadar, de la premisa că obligația de a limita daunele cauzate mediului înconjurător de supraîncărcarea cu apă se referă numai la cea legată de evenimente excepționale, dacă s-ar admite, la modul general, ca statele să efectueze evacuarea apelor netratate și în condiții „obișnuite”, s-ar crea o situație în care directiva ar impune limitarea daunelor legate de supraîncărcarea cu apă provocată de împrejurări excepționale, dar nu și a celor legate de supraîncărcarea cu apă lipsită de o astfel de justificare. Ar fi o situație absurdă, cu siguranță contrară scopului directivei. Este evident, prin urmare, că ideea care se află la baza notei de subsol 1 este că numai în împrejurări excepționale, apele uzate pot fi deversate în mediul înconjurător fără să fi fost colectate și tratate în prealabil.

46. De altfel, constatăm că, după știința noastră, există cel puțin o versiune lingvistică în care raționamentul pe care tocmai l-am făcut este confirmat încă o dată⁹: ne referim la versiunea germană, în care se spune că imposibilitatea de a colecta și de a trata apele privește „situații *extreme*, precum cele provenite din precipitații extrem de intense”¹⁰. Adăugarea adjectivului „extreme” confirmă că, în posibila lor varietate, situațiile admisibile în sensul notei de subsol 1 trebuie să aibă în orice caz un caracter excepțional.

47. Acest aspect fiind clarificat, rămân totuși două întrebări. În primul rând, când se poate considera că este vorba despre „precipitații extrem de intense”? În al doilea rând, ce cazuri de situații excepționale, altele decât fenomenele atmosferice, pot justifica necolectarea sau netratarea apelor?

48. În ceea ce privește prima întrebare, nu putem decât să repetăm aici, astfel cum am făcut anterior, constatarea evidentă potrivit căreia Curtea nu poate stabili valori numerice pe care legiuiitorul a considerat că nu este oportun să le stabilească. În același spirit, poate fi întru totul rezonabil ca Comisia să elaboreze linii directe cantitative pe care să întemeieze acțiunea sa de control: caracterul rezonabil al acestor linii directe va fi apreciat, desigur, în ultimă instanță, de Curte. În cazul nostru însă, nu rezultă că ar fi fost stabilite de Comisie linii directe perfect clare. În mai multe rânduri, atât în faza precontencioasă, cât și în cursul procedurii în fața Curții, Comisia a arătat că, în general, depășirea limitei de 20 de evacuări pe an ar constitui un semnal de alarmă cu privire la existența unei posibile neîndepliniri a obligațiilor. O astfel de referință numerică, cu toate limitele sale și fără a aduce atingere obligației evaluării de la caz la caz, poate fi rezonabilă și acceptabilă, fiind rezultatul unei reflecții bazate pe o comparație a practicilor existente în diferite state membre.

49. Problema constă totuși în faptul că însăși Comisia nu pare prea sigură de rolul care trebuie atribuit limitei privind cele 20 de evacuări. Nu numai că aceasta nu a oferit niciodată o indicație oficială în acest sens, dar și în prezenta cauză a părut că oscilează până în ultimul moment între o viziune a acestei limite ca un prag care în principiu nu trebuie depășit niciodată, cu excepția unor împrejurări excepționale, și o viziune mult mai tolerantă, potrivit căreia aceasta nu ar fi decât o indicație lipsită de orice efect imediat.

7 — A se vedea versiunea germană („Regenüberläufen”) și cea olandeză („hemelwater”).

8 — A se vedea, pe lângă versiunea italiană, cea franceză („pluies d’orage”), cea engleză („storm”), cea spaniolă („aguas de tormenta”). Este cunoscut că, în cazul în care o versiune lingvistică izolată se detașează de celelalte, aceasta nu poate, potrivit jurisprudenței constante a Curții, să fie utilizată ca temelie pentru o interpretare a reglementării care să contravină majorității celorlalte versiuni lingvistice. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 27 martie 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, Rec., p. I-1345, punctul 18), Hotărârea din 19 aprilie 2007, Velvet & Steel Immobilien (C-455/05, Rep., p. I-3225, punctul 19), și Hotărârea din 25 martie 2010, Helmut Müller (C-451/08, Rep., p. I-2673, punctul 38).

9 — Deși, bineînțeles, nu este determinant. Astfel cum am menționat anterior, textul unei singure versiuni lingvistice nu poate, în sine, să susțină o interpretare care contravine celorlalte versiuni.

10 — „Extremsituationen, wie z.B. bei ungewöhnlich starken Niederschlägen”.

50. Consecința este că, dacă, pe de o parte, nu se poate imputa Regatului Unit că și-a întemeiat o mare parte a raționamentului său pe regula celor 20 de evacuări, singura indicată cu o anumită claritate de Comisie în faza precontencioasă și în special în avizul său motivat complementar, pe de altă parte, Curtea este obligată să evalueze pretinsa neîndeplinire a obligațiilor direct în lumina directivei și a indicațiilor sale generice. Poziția Comisiei este prea fluidă pentru a putea considera că aceasta și-a întemeiat acțiunea pe o practică internă bine definită, bazată pe regula celor 20 de evacuări, regula care, în acest caz, ar deveni ea însăși obiectul litigiului dedus judecătii Curții.

51. În orice caz, suntem de părere că o interpretare mai precisă a noțiunii de „precipitații extrem de intense” trebuie să treacă în mod necesar prin noțiunea, pe care o vom examina în continuare, privind „cele mai avansate cunoștințe tehnice care nu presupun costuri excesive” (sau, folosind expresia în limba engleză, „best technical knowledge not entailing excessive costs”, din care rezultă acronimul BTKNEEC). Este, desigur, un concept complet separat, care nu se referă la fenomene atmosferice, ci la realizări umane. Considerăm totuși că, în practică, singurul mod rezonabil de a interpreta cerințele directivei este acela de a efectua, în fiecare caz concret, o analiză globală a împrejurărilor, reunind într-o singură evaluare controlul naturii extraordinare a fenomenului și costul care ar fi fost necesar pentru a realiza sisteme de colectare și stații de epurare suficiente pentru a evita, și în acel caz, orice supraîncărcare cu apă. Cu alte cuvinte, considerăm că noțiunea de „precipitații extrem de intense” nu este statică, ci poate varia și în funcție de alți parametri.

52. În acest context, noțiunea de BTKNEEC, deși se referă în mod formal, în anexa I, numai la sistemele de colectare, trebuie să fie avută în vedere, în opinia noastră, și cu privire la stațiile de epurare. Acest concept apare, într-adevăr, ca fiind cel mai potrivit pentru a asigura realizarea obiectivelor ambițioase ale directivei, fără a pierde din vedere realismul necesar cu privire la posibilitățile economice și tehnice.

53. În sfârșit, în ceea ce privește a doua întrebare, care se referă la alte posibile situații excepționale, diferite de fenomenele meteorologice, trebuie să se evidențieze și aici oportunitatea de a lăsa marje suficiente de ample pentru a lua în considerare nu numai situațiile excepționale, ci și imprevizibile. Doar cu titlu exemplificativ, ne-am putea gândi la situații de pană de curent pe scară largă care ar scoate din funcțiune stațiile de epurare sau la calamități naturale care, deși nu sunt legate de precipitații (de exemplu, cutremurele), ar putea totuși să deterioreze sau să scoată temporar din funcțiune stațiile de epurare sau sistemele de colectare. În astfel de cazuri nu există îndoieli că nu are loc nicio încălcare a directivei. Totuși, este la fel de sigur că, și în aceste cazuri, statele ar avea obligația să adopte măsuri de limitare a poluării, în sensul notei de subsol 1 din anexa I, deși apele evacuate fără a fi tratate nu provin neapărat din precipitații. Orice interpretare diferită ar intra în conflict cu obligația de a garanta directivei un efect util și cu aceea de a-i respecta obiectivele.

3. „Cele mai avansate cunoștințe tehnice care nu presupun costuri excesive” (BTKNEEC)

54. Definiția noțiunii de BTKNEEC este unul dintre aspectele prezentei cauze pe care părțile l-au dezbătut mai îndelung și mai intens, atât în observațiile scrise, cât și în cadrul ședinței. Este o noțiune care figurează la punctul A din anexa I: aceasta se referă, așadar, din punct de vedere formal, numai la sistemele de colectare, iar nu la stațiile de epurare. Totuși, astfel cum am încercat să explicăm în paragrafele precedente, apreciem că noțiunea de BTKNEEC poate fi considerată unul dintre aspectele esențiale ale directivei, util pentru a interpreta toate dispozițiile acesteia, inclusiv pe cele referitoare la stațiile de epurare. Aceasta permite, într-adevăr, concilierea adecvată a necesității de a garanta efectul util al directivei cu necesitatea de a nu impune statelor obligații imposibil de realizat. Deși exprimat în termeni diferiți, conceptul „randament suficient” al stațiilor de epurare, de la articolul 10, urmează aceeași logică și poate fi considerat, și el, o expresie a clauzei BTKNEEC.

55. În interpretarea Regatului Unit, noțiunea de BTKNEEC este piatra de temelie a unei norme care, în general, autorizează statele membre să exercite o marjă amplă de apreciere pentru a decide, mai ales pe baza unei evaluări a raportului costuri/beneficii, care trebuie să fie nivelul adecvat de colectare și de tratare a apelor uzate. În cadrul acestei evaluări, în special, Regatul Unit consideră că este esențial să se facă referire întotdeauna la impactul evacuării apelor netratate asupra apelor receptoare: cu alte cuvinte, principiile directivei ar fi respectate întotdeauna și nu ar exista nicio infracțiune în cazurile în care, deși apele colectate și/sau tratate sunt doar o parte din apele uzate produse, nu se produc daune semnificative pentru mediul înconjurător ca urmare a evacuării.

56. În interpretarea Comisiei, dimpotrivă, conceptul de BTKNEEC ar avea singura consecință, în practică, de a recunoaște statelor membre libertatea de a alege între posibilele sisteme pentru a atinge un obiectiv care, în afara cazurilor excepționale, este imuabil: acela de a garanta colectarea și tratarea a 100 % din apele uzate produse. Cu alte cuvinte, potrivit Comisiei, reglementarea ar însemna pur și simplu că statele membre pot alege, dintre alternativele posibile din punct de vedere tehnic pentru a obține rezultatul necesar, pe cea mai ieftină.

57. La o privire mai atentă, considerăm că se impune ca atât interpretarea Regatului Unit, cât și cea a Comisiei să fie respinse. Amândouă, deși diferite, se caracterizează printr-o interpretare extremă a reglementării în discuție. Pe de o parte, conform poziției susținute de Regatul Unit, în final s-ar ajunge să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere atât de amplă, încât ar priva – sau aproape ar priva – directiva în ansamblul său de efect util, în special în măsura în care impune statelor membre să doteze toate aglomerările peste o anumită dimensiune minimă cu sisteme de colectare și cu stații de epurare. Pe de altă parte, interpretarea Comisiei, deși este probabil mai aproape de spiritul reglementării așa cum a fost înțeleasă de legiuitor, riscă să lipsească de efect util, dacă nu directiva în ansamblu său, cu siguranță clauza BTKNEEC¹¹. Astfel, nu este rezonabil să presupunem că, prevăzând în mod expres necesitatea de a utiliza cele mai avansate cunoștințe tehnice care nu presupun costuri excesive, legiuitorul directivei a recunoscut statelor membre doar libertatea de a alege, dintre sistemele tehnice posibile pentru a obține un singur rezultat final, sistemul cel mai puțin costisitor. Este clar însă că, prin această clauză, legiuitorul a urmărit să atenueze posibilele efecte „excesive” ale unei aplicări prea rigide a directivei și a prevăzut posibilitatea ca, în anumite cazuri, unele efecte negative asupra mediului să fie acceptate.

58. În opinia noastră, interpretarea corectă a clauzei BTKNEEC se situează la jumătatea distanței dintre cele două poziții extreme pe care tocmai le-am arătat.

59. Mai exact, clauza BTKNEEC trebuie să fie considerată ca un fel de „supapă de siguranță”, care permite să nu se impună statelor membre obligații nerealiste sau costuri de realizare complet disproporționate. În acest sens, anumite puncte trebuie să fie însă bine clarificate.

60. În primul rând, clauza constituie un mecanism de natură excepțională, care nu poate fi utilizat pentru a repune în discuție principiul, afirmat de însăși jurisprudența Curții, potrivit căruia colectarea și tratarea trebuie să includă, în general, toate apele uzate. Acest caracter excepțional trebuie subliniat cu atât mai mult în lumina jurisprudenței Curții potrivit căreia, referitor tocmai la Directiva 91/271, costul lucrărilor necesare pentru adaptare este în sine nerelevant¹².

61. În al doilea rând, este evident că utilizarea acestei clauze nu poate fi legată, în mod abstract, de prezența anumitor împrejurări prestabilite. Așadar, nu se poate stabili *a priori*, de exemplu, un nivel al costurilor dincolo de care obligația colectării și tratării a 100 % din apele uzate își pierde automat valabilitatea. În schimb, clauza BTKNEEC impune, întotdeauna și în orice condiții, o evaluare completă a tuturor împrejurărilor din fiecare caz în parte, la care trebuie neapărat să fie adaptată.

11 — Ca paranteză, această clauză nu era cuprinsă în propunerea inițială a Comisiei și a fost introdusă numai în textul final al directivei aprobat de Consiliu.

12 — Hotărârea din 30 noiembrie 2006, Comisia/Italia (C-293/05, punctul 35).

62. În al treilea rând, în acest context pot fi luate în considerare de asemenea, astfel cum a susținut cu tărie Regatul Unit în observațiile sale scrise și în cadrul ședinței, efectele evacuărilor apelor netratate asupra mediului înconjurător. Caracterul disproporționat al costului anumitor lucrări și, prin urmare, lipsa necesității de a le realiza în mod concret pot fi evaluate cu o mai mare acuratețe având în vedere și consecințele asupra mediului înconjurător ale acestei nerealizări. Este clar că nerealizarea anumitor lucrări și suportarea, în consecință, a anumitor evacuări ale apelor netratate în mediul înconjurător vor putea fi acceptate cu atât mai ușor cu cât vor fi mai reduse daunele potențiale pe care le vor produce apele netratate.

63. Faptul că poate fi luat în considerare criteriul efectelor nocive ale apelor netratate asupra mediului înconjurător nu înseamnă totuși, după cum susține Regatul Unit, că acesta este singurul criteriu în funcție de care trebuie să fie evaluată conformitatea cu directiva. Astfel cum a subliniat, în mod corect, Comisia în cadrul ședinței, directiva nu prevede praguri acceptabile de poluare: aceasta prevede obligația fundamentală de a dota aglomerările urbane cu sisteme de colectare și cu stații de epurare. În hotărârile recente pe care le-am menționat anterior¹³, după ce a verificat că rata de acoperire a sistemelor de colectare din unele aglomerări nu atingea 100 %, Curtea nu a stabilit dacă aceasta a produs efecte nocive asupra mediului înconjurător, ci a afirmat în schimb, în mod automat, existența unei încălcări săvârșite de statele membre în cauză.

64. Nu poate fi acceptat, așadar, argumentul Regatului Unit potrivit căruia, în termenele limită menționate în directivă pentru realizarea sistemelor de colectare și a stațiilor de epurare, ceea ce contează este doar ca aglomerările urbane să dispună de astfel de lucrări, indiferent de performanțele pe care acestea le pot obține. Ducând această logică până la extrem, realizarea unui sistem capabil să trateze, de exemplu, doar 50 % din apele uzate dintr-un oraș ar fi suficientă pentru conformitatea cu directiva, iar îmbunătățirea performanțelor pentru a ajunge la 100 % nu ar deveni obiectul obligației legislative de a se conforma directivei în termenele prevăzute, ci doar o îmbunătățire a eficienței sistemului, pentru care nu ar fi prevăzută nicio scadență și, în esență, nu ar fi admisibil niciun control. Este evident că o astfel de interpretare nu corespunde nici voinței legiuitorului, nici jurisprudenței Curții în acest domeniu.

65. În plus, în scopul menținerii efectului util al directivei, este indispensabil ca, în cazul în care colectarea sau tratarea a 100 % din apele uzate – desigur, cu excepția unor evenimente excepționale, pentru care și Comisia admite posibilitatea netratării – este imposibilă sau deosebit de dificilă, statul membru în cauză să furnizeze dovada aplicabilității clauzei BTKNEEC. În astfel de situații, între statul membru și Comisie există de fapt o inegalitate clară în materie de acces la informație: Comisia nu dispune de mijloace independente pentru a evalua situația concretă și trebuie să se bazeze pe informațiile care îi sunt furnizate în special de statul membru în cauză. Această situație este de altfel în concordanță cu jurisprudența Curții potrivit căreia, deși, în acțiunile privind neîndeplinirea obligațiilor, sarcina probei revine Comisiei, odată ce aceasta din urmă a oferit un început de dovadă cu privire la faptele pe care își întemeiază acțiunea, statul membru, pe baza informațiilor mai ample de care dispune, trebuie să ofere proba detaliată că încălcarea nu există în realitate¹⁴.

13 — La nota de subsol 6.

14 — A se vedea, de exemplu, recent, Hotărârea din 10 decembrie 2009, Comisia/Regatul Unit (C-390/07, punctele 43-45). Pentru o reconstruire generală a sarcinii probei în procedurile privind neîndeplinirea obligațiilor, a se vedea și punctele 42-46 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate la 26 martie 2009 în cauzele C-335/07, Comisia/Finlanda, și C-438/07, Comisia/Suedia, care au făcut obiectul unor hotărâri din 6 octombrie 2009 (C-335/07, Rep., p. I-9459 și, respectiv, C-438/07, Rep., p. I-9517).

4. Rezumat

66. Rezumând observațiile prezentate anterior în ceea ce privește domeniul general de aplicare al obligațiilor prevăzute de directivă, trebuie amintit, așadar, că aceasta impune statelor membre, în general, să doteze aglomerările urbane cu sisteme de colectare și cu stații de epurare care să poată asigura, în afara unor împrejurări excepționale, colectarea și tratarea *tuturor* apelor uzate produse. Obligația colectării și a tratării integrale nu se extinde la cazurile în care acestea sunt imposibile din punct de vedere tehnologic sau presupun costuri disproporționate, având în vedere și efectele nocive limitate asupra mediului înconjurător.

67. Concret, ceea ce propunem este un control structurat în două etape, atât pentru sistemele de colectare, cât și pentru stațiile de epurare. Într-o primă etapă trebuie să se verifice dacă evacuările pot fi considerate un eveniment excepțional sau mai degrabă o componentă „neobișnuită” a funcționării sistemului de colectare sau a stației de epurare. În a doua etapă, în cazul în care prima a demonstrat natura neexcepțională a evacuării apelor netratate în mediul înconjurător, trebuie efectuată verificarea pe baza clauzei BTKNEEC. În această etapă, sarcina probei, care, în prima etapă, este repartizată în mod obișnuit între Comisie și statul membru, revine în întregime acestuia din urmă. Astfel, statul trebuie să dovedească că obținerea unui nivel mai bun de colectare sau de tratare a apelor ar fi imposibilă din punct de vedere tehnologic sau ar impune costuri complet disproporționate față de beneficiile pe care le-ar obține mediul înconjurător.

68. După clarificarea preliminară a obligațiilor impuse statelor membre, putem trece acum la examinarea fiecărei obiecții ridicate de Comisie împotriva Regatului Unit.

C – Cu privire la situația din Whitburn

1. Situația de fapt și pozițiile părților

69. Neîndeplinirea obligațiilor invocată de Comisie cu privire la Whitburn se referă, astfel cum am văzut, numai la articolul 3 din directivă, privind sistemele de colectare. Nu se contestă, în schimb, absența sau insuficiența stațiilor de epurare.

70. Whitburn face parte din aglomerarea Sunderland, care este deservită de un singur sistem de colectare principal de tip mixt, în care sunt deversate atât apele urbane uzate, cât și apele de scurgere. În condiții normale, apele sistemului de colectare din Whitburn sunt transferate, prin intermediul unor stații de pompare (Seaburn, Roker și, ulterior, St Peters), la stația de epurare din Hendon, care epurează apele provenind din întreaga aglomerare.

71. În cazul în care cantitatea de apă colectată în sistemul de colectare din Whitburn depășește de 4,5 ori debitul pentru vreme uscată¹⁵, apa în exces este deviată într-un tunel de colectare, care are o capacitate operațională de 7 000 m³. Atunci când cantitatea de apă din sistemul de colectare se reduce, apa stocată în tunel este pompată din nou în sistemul de colectare și canalizată spre instalația din Hendon pentru a fi în sfârșit epurată. Dacă totuși capacitatea operațională a tunelului este depășită, apa în exces este evacuată direct în mare, fără a suferi altă tratare decât o filtrare mecanică printr-o plasă cu deschideri de 6 mm. Această evacuare se face printr-o conductă submarină cu lungimea de 1,2 km.

72. În cursul anilor anteriori datei stabilite în avizul motivat (1 februarie 2009), evacuările de ape netratate la Whitburn au fost cele menționate în tabelul de mai jos. Datele au fost furnizate de Comisie, dar nu sunt contestate de Regatul Unit.

15 — Debitul pentru vreme uscată al unui sistem de colectare este cantitatea de apă care este deversată în acesta în absența ploilor.

Anul	Număr de evacuări	Volum evacuat (m ³)
2005	27 ¹⁶	542 070
2006	25	248 130
2007	28	478 620
2008	47	732 150

73. Potrivit Comisiei, aceste date indică o cantitate excesivă de evacuări în mediul înconjurător a apelor netratate, incompatibilă cu obligațiile impuse statelor membre prin directivă.

74. În susținerea poziției sale, Comisia se bazează în mare măsură pe un raport depus la data de 25 februarie 2002 de un inspector independent numit de Ministerul Mediului din Regatul Unit (denumit în continuare „inspectorul”), cu ocazia solicitării, de către societatea care administrează sistemul din Whitburn, a unor schimbări ale autorizației sale pentru gestionarea sistemului. Acest raport conține câteva observații foarte critice cu privire la sistemul de colectare din Whitburn, considerat insuficient pentru limitarea corespunzătoare a evacuărilor apelor netratate în mediul înconjurător¹⁷. Potrivit inspectorului, insuficiența sistemului de colectare din Whitburn ar avea drept consecință evacuarea frecventă a apelor netratate chiar și în perioade cu precipitații moderate sau fără precipitații. În anii care au urmat raportului inspectorului nu ar fi avut loc nicio modificare fizică a sistemului de colectare din Whitburn. Singura schimbare efectuată privește modalitățile de gestionare a tunelului de stocare a apelor în cazul supraîncărcărilor: datorită acestor noi modalități, evacuările au devenit mai rare, dar cantitățile de ape netratate deversate în mediul înconjurător au rămas în esență aceleași între 2001 și 2008, variind între un maxim de 732 150 m³ (în 2008) și un minim de 248 130 m³ (în 2006).

75. Aceste cantități de ape netratate corespund, potrivit Comisiei, celor ale unei aglomerări cu un număr de locuitori variabil între peste 3 700 (referitor la cantitățile din 2006) și peste 11 000 (referitor la cantitățile din 2008), în orice caz, superior unui echivalent-locuitor de 2 000, dincolo de care directiva prevede obligația de a dota o aglomerare cu sisteme de colectare și cu stații de epurare. Cu alte cuvinte, este ca și cum ar exista o întregă aglomerare având aceste dimensiuni și fără nicio formă de colectare și de epurare a apelor uzate.

76. Potrivit Comisiei, încălcarea directivei ar fi și mai gravă din cauza apropierii de conducta submarină a unor plaje, pe care au fost semnalate adesea reziduuri provenind, după toate probabilitățile, din sistemul de colectare din Whitburn.

77. Regatul Unit nu contestă cele mai multe dintre faptele expuse de Comisie, cu excepția reziduurilor găsite pe plaje. Astfel, aceste reziduuri nu ar putea proveni din sistemul din Whitburn, deoarece conducta submarină utilizată pentru evacuare este echipată cu plase filtrante: reziduurile, a căror prezență s-ar fi redus de altfel în ultimii ani, au, așadar, o altă proveniență. Totuși, în rest, faptele referitoare la Whitburn sunt certe, iar apărarea Regatului Unit se întemeiază în principal pe interpretarea directivei.

16 — În scrisoarea Regatului Unit trimisă Comisiei la data de 15 iunie 2006 ca răspuns la avizul motivat, numărul evacuărilor indicat pentru anul 2005 este 85. Dar volumul total al apelor evacuate specificat este tot 542 070 m³.

17 — A se vedea în special punctele 16.5.1.4, 16.5.1.5, 16.5.1.7-16.5.1.9, 16.5.5.1, 16.5.11.2, 16.5.11.3. Raportul a exprimat totuși un aviz favorabil pentru modificarea termenilor autorizației existente în vederea autorizării societății administratoare să evacueze apele uzate netratate utilizând conducta submarină din Whitburn în caz de urgență. În schimb, criticile inspectorului s-au concentrat, astfel cum s-a menționat, asupra gestionării evacuărilor în situații obișnuite.

78. În special, Regatul Unit insistă asupra faptului că nu a fost afectată negativ calitatea apelor în care s-au efectuat evacuările, astfel cum demonstrează și faptul că apele din fața plajelor locale au respectat întotdeauna limitele prevăzute de dreptul Uniunii pentru scăldat¹⁸.

79. Regatul Unit s-a întemeiat de asemenea pe un studiu realizat în anul 2010 cu scopul de a examina situația din Whitburn în lumina avizului motivat și a avizului motivat complementar ale Comisiei. Acest studiu a evaluat cu precădere posibilele consecințe ale unei reduceri a numărului de evacuări sub pragul de 20 pe an, astfel cum Comisia părea să solicite mai ales în avizul motivat complementar. În acest studiu s-a stabilit că, pentru a menține numărul de evacuări sub 20 pe an, singura soluție posibilă ar fi o creștere a capacității tunelului de colectare, care ar trebui să ajungă la 10 800 m³. O astfel de modificare ar aduce însă doar o îmbunătățire minimă, de aproximativ 0,31 %, a calității apelor receptoare, calculată pe baza parametrilor folosiți în mod normal pentru evaluarea apei pentru scăldat. Din aceste motive, studiul nu a recomandat nicio modificare a sistemului de colectare din Whitburn.

2. Apreciere

80. Pentru a verifica dacă Regatul Unit este într-o situație de neîndeplinire a obligațiilor cu privire la situația din Whitburn, vom efectua verificarea potrivit modelului pe care l-am propus anterior, structurat în două etape.

81. În ceea ce privește, în primul rând, natura neexcepțională a evacuărilor apelor netratate, în opinia noastră, Comisia a demonstrat suficient acest fapt. Având în vedere cele menționate anterior, care nu au fost contestate de Regatul Unit, în pofida unei îmbunătățiri a situației în ultimii ani, sistemul de colectare din Whitburn continuă să evacueze în mod regulat apele netratate în mediul înconjurător. Am arătat deja că nu se poate specifica un număr de evacuări care să constituie o graniță imuabilă între evenimente excepționale și evenimente recurente: astfel cum am văzut, Comisia se referă adesea la cifra de 20 de evacuări; mai mult, un raport comandat de guvernul Regatului Unit cu privire la situația din Londra¹⁹ a considerat rezonabilă o limită și mai restrictivă, de 12 evacuări în cursul anului. În orice caz, indiferent de modelul adoptat, situația din Whitburn era caracterizată, fără îndoială, la scadența termenului stabilit în avizul motivat, prin evacuări al căror număr și a căror intensitate indică o realitate recurentă, cu siguranță neocazională. După cum se observă în tabelul de la punctul 72, în perioada 2006-2008 au existat, în fiecare an, între 25 și 47 de evacuări. O asemenea cifră, cu siguranță, nu indică un eveniment excepțional și nici Regatul Unit nu a susținut de altfel natura excepțională a evacuărilor din Whitburn.

82. Rămâne de văzut totuși dacă, în fața acestei demonstrații oferite de Comisie, Regatul Unit a reușit să dovedească aplicabilitatea la cazul în speță a clauzei BTKNEEC: cu alte cuvinte, dacă reducerea numărului de evacuări necesită soluții imposibile din punct de vedere tehnologic sau costuri absolut disproportionale în raport cu beneficiile.

83. Documentul esențial în acest sens este, în opinia noastră, studiul realizat în anul 2010, pe care l-am menționat anterior, la punctul 79. În lumina acestuia, este clar în primul rând că o reducere considerabilă a evacuărilor apelor netratate la sistemul din Whitburn nu prezintă obstacole deosebite din punct de vedere tehnologic: aceasta ar necesita în esență o extindere a tunelului de stocare existent, iar Regatul Unit nu a indicat nicăieri că o astfel de soluție ar fi impracticabilă.

18 — A se vedea în acest sens Directiva 76/160/CEE a Consiliului din 8 decembrie 1975 privind calitatea apei pentru scăldat (JO 1976, L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 12).

19 — Este vorba despre raportul TTSS; a se vedea, mai sus, punctul 90 și urm.

84. În același timp însă, studiul a calculat care ar putea fi în mod concret îmbunătățirea calității apelor receptoare obținută prin extinderea tunelului și, în consecință, prin reducerea evacuărilor. Raționamentul a fost făcut cu referire la un plafon de 20 de evacuări, ca urmare a indicațiilor furnizate de Comisie în faza precontencioasă. Studiul a pornit de la premisa unei îmbunătățiri de numai 0,3% a calității apei și a concluzionat, prin urmare, că raportul costuri/beneficii nu justifică nicio intervenție suplimentară la Whitburn.

85. În acest context, trebuie amintit de asemenea că, potrivit celor menționate de Regatul Unit, care nu a fost contrazis de Comisie asupra acestui punct, calitatea apelor marine de la Whitburn este mai curând ridicată și respectă întotdeauna parametrii stabiliți de reglementările Uniunii privind apele pentru scăldat. Deși caracterul adecvat pentru scăldat al apelor receptoare nu este pertinent în mod direct pentru a evalua respectarea Directivei 91/271, astfel cum am menționat anterior, acesta poate fi luat în considerare, în cadrul unei evaluări globale, în vederea unei posibile aplicări a clauzei BTKNEEC. Pare rezonabil, așadar, că, într-o astfel de situație, autoritățile naționale au decis să nu impună lucrări de modificare costisitoare, care ar produce doar o îmbunătățire cu totul marginală a situației mediului înconjurător.

86. În lumina acestor observații, considerăm că raționamentul Regatului Unit este valid și că în cazul de față Comisia nu a reușit să dovedească existența unei neîndepliniri a obligațiilor cu privire la sistemul de colectare din Whitburn. Astfel, deși evacuările apelor netratate în această zonă au avut loc în mod regulat, Regatul Unit a demonstrat că eventualele lucrări de extindere a sistemului de colectare efectuate pentru a se conforma indicațiilor date de Comisie în faza precontencioasă ar fi adus beneficii minime, insuficiente pentru a justifica desfășurarea lucrărilor. Așadar, prima parte a acțiunii Comisiei trebuie să fie respinsă.

D – Cu privire la situația din Beckton, din Crossness și din Mogden

1. Situația de fapt și pozițiile părților

87. Acțiunea Comisiei se referă, în ceea ce privește Londra, la trei zone, Beckton, Crossness și Mogden. Mai precis, acțiunea se referă la stațiile de epurare din toate cele trei localități, considerând că sunt insuficiente pentru a asigura respectarea directivei și, prin urmare, că încalcă articolele 4 și 10 din aceasta. În plus, în ceea ce privește Beckton și Crossness, Comisia invocă și încălcarea articolului 3 din directivă, considerând, așadar, insuficiente și sistemele de colectare aferente.

88. Toate cele trei localități menționate fac parte din sistemul de colectare și de tratare a apelor din Londra, care deservește în ansamblu un echivalent-locuitor de peste 9 milioane. Este în mare măsură un sistem de tip mixt, proiectat în cursul secolului al XIX-lea, extins și modificat ulterior odată cu creșterea aglomerării urbane.

89. Problemele care au fost constatate la Londra sunt de două tipuri. În primul rând, atunci când capacitatea sistemelor de colectare este depășită, intervin, ca la Whitburn, deversoarele de preaplin. Sistemul din Londra are 57, care se evacuează aproape toate în Tamisa și care continuă să fie lipsite, din câte rezultă, de sisteme de filtrare, fie și rudimentare, a apelor evacuate. În al doilea rând, anumite stații de epurare spre care sunt canalizate apele adunate de sistemele de colectare uneori nu pot trata toate cantitățile primite: în aceste cazuri, o parte a apelor sunt evacuate după ce au suferit doar o tratare minimă.

90. Elementul de probă principal pe care Comisia își întemeiază argumentele în ceea ce privește Londra este un raport întocmit în luna februarie 2005 de un grup de lucru în cadrul Thames Tideway Strategic Study (denumit în continuare „TTSS”). TTSS a fost creat în anul 2000 de guvernul Regatului Unit cu scopul de a evalua situația mediului în ceea ce privește Tamisa.

91. Raportul TTSS subliniază îndeosebi că, dintre cele 57 de deversoare de preaplin ale sistemului din Londra, 36 provoacă efecte negative asupra mediului înconjurător. În medie, se produc în sistem în fiecare an aproximativ 60 de evacuări ale apelor netratate, inclusiv în perioadele cu precipitații limitate. În fiecare an sunt deversate în mediul înconjurător mai multe milioane de tone de ape netratate, care corespund producției de ape uzate a unei aglomerări cu sute de mii de locuitori. Problema este și mai acută din cauza faptului că apa Tamisei ajunge foarte încet la mare, astfel încât apele poluate evacuate se diluează numai într-un timp relativ lung.

92. Potrivit raportului TTSS, situația stațiilor de epurare nu este mai bună decât cea a sistemelor de colectare. Capacitatea lor este suficientă în condiții de vreme uscată, dar, în prezența precipitațiilor, acestea evacuează în mediul înconjurător ape tratate doar parțial, agravând poluarea deja considerabilă cauzată de deversoarele de preaplin ale sistemelor de colectare.

93. În noiembrie 2005, TTSS a întocmit un raport complementar pentru guvern, în care a arătat soluțiile posibile pentru problema poluării Tamisei. În special, soluția considerată cea mai bună are în vedere construcția unui tunel subteran cu o lungime de 30 km și care este prevăzut cu o capacitate de 1,5 milioane de metri cubi, care să poată stoca apa în exces din timpul ploilor pentru a o reintroduce ulterior în sistem, permițând astfel tratarea acesteia.

94. În aprilie 2007, guvernul Regatului Unit a anunțat decizia de a realiza propunerea TTSS, deci în special a noului tunel. În scrisoarea trimisă la 17 aprilie 2007 de ministrul mediului societății de administrare a sistemului de colectare și de tratare a apelor din Londra, scrisoare care a fost prezentată în instanță de Regatul Unit, se arată că decizia de a construi tunelul are drept scop „să ofere Londrei un fluviu corespunzător secolului al XXI-lea și să *asigure respectarea de către Regatul Unit a obligațiilor directivei* [...]”²⁰. După cum a reieșit în cadrul ședinței, și actualul guvern britanic a confirmat recent sprijinul pentru construirea tunelului subteran, a cărui finalizare este prevăzută acum pentru 2021-2023. În declarația ministerială trimisă Parlamentului la data de 3 noiembrie 2011²¹ s-a arătat în special că „rămâne convingătoare necesitatea de a consolida sistemul de colectare din Londra, care în unele locuri este pe punctul de a-și depăși capacitatea chiar și în condiții de vreme uscată, precum și de a găsi o soluție la provocările rezultate privind mediul înconjurător [...]”. Lucrările de construcție ar trebui să înceapă în anul 2016.

95. Regatul Unit nu contestă faptele astfel cum au fost prezentate de Comisie. Acesta subliniază că, pe lângă proiectul pentru realizarea noului mare tunel subteran, se desfășoară alte lucrări pentru extinderea capacității stațiilor de epurare din Beckton, din Crossness și din Mogden. Aceste lucrări ar trebui să fie finalizate între anii 2012 și 2014. În plus, se prevede construirea unui al doilea tunel, de dimensiuni inferioare, care ar trebui să fie finalizat deja în anul 2014 și care ar trebui să reducă în mod considerabil în zonele Beckton și Crossness evacuările apelor netratate.

96. Apărarea Regatului Unit se concentrează în special pe dimensiunile cu totul excepționale ale sistemului din Londra, precum și pe complexitatea necesară a fiecărei intervenții asupra unor sisteme de colectare proiectate în secolul al XIX-lea. În acest sens, nu s-ar putea considera că există o neîndeplinire a obligațiilor din partea Regatului Unit, care, imediat după intrarea în vigoare a directivei, a întreprins toate activitățile de studiu și de planificare necesare pentru a realiza deplina conformitate cu dreptul Uniunii. Clauza BTKNEEC ar impune ca o directivă să nu fie considerată încălcată dacă, în practică, un stat membru a întreprins toate activitățile necesare, în cel mai scurt timp posibil, pentru punerea sa în aplicare.

20 — Sublinierea noastră.

21 — Acest document, prezentat de Regatul Unit puțin înainte de ședință, a fost admis de Curte și a fost atașat la dosar.

2. Apreciere

97. În primul său aviz motivat, Comisia a contestat, în general, funcționarea întregului sistem din Londra. În avizul motivat complementar, aceasta a decis, în schimb, după examinarea argumentelor Regatului Unit prezentate în răspuns la avizul motivat, să reducă obiectul acțiunii la prezentele aspecte.

98. Astfel cum s-a precizat deja, Comisia impută în special insuficiența, în vederea respectării directivei, a stațiilor de epurare din Beckton, din Crossness și din Mogden, precum și a sistemelor de colectare care se varsă în primele două dintre cele trei stații menționate.

99. Trebuie analizat, cu titlu preliminar, *tipul* demonstrației pe care Comisia trebuie să o ofere cu privire la neîndeplinirea obligațiilor. Nu ne referim aici la sarcina probei, deoarece asupra acestui punct jurisprudența este clară și constantă: revine Comisiei sarcina de a dovedi neîndeplinirea obligațiilor, fără să se poată întemeia pe nicio prezumție²². Ne referim în schimb la *obiectul* demonstrației Comisiei.

100. Astfel, lectura cererii introductive arată că, deși a decis să își limiteze obiecțiile la anumite părți specifice ale sistemului de colectare și de tratare a apelor uzate din Londra, Comisia nu a indicat în mod clar care sunt caracteristicile specifice ale sectoarelor care fac obiectul acțiunii. Dimpotrivă, aceasta și-a întemeiat toată argumentația pe probe – în special raportul TTSS – care fac referire la problemele sistemului în general, iar nu la cele specifice ale părților sistemului (zonele Beckton, Crossness și Mogden) care fac obiectul acțiunii.

101. Trebuie să se verifice, așadar, dacă probele oferite de Comisie, care atestă existența unei situații problematice a mediului înconjurător la Londra, în general, au demonstrat rolul specific pe care fiecare dintre realitățile indicate l-au avut în crearea situației de ansamblu²³.

102. În această privință, este determinantă documentația pe care Comisia a anexat-o la cererea introductivă și în special răspunsul oferit de Regatul Unit, la data de 15 iunie 2006, la avizul motivat al Comisiei. În acest document, ca răspuns la o obiecție care privea întregul sistem din Londra, Regatul Unit, în esență, a reformulat problema, făcând referire la părțile specifice ale sistemului la care Comisia a decis ulterior să își limiteze acțiunea. În special, deși nu admite în mod formal existența unei neîndepliniri a obligațiilor, în concluziile documentului s-a arătat că guvernul Regatului Unit „*admite că este necesară o creștere a capacității stațiilor de epurare din Beckton, din Crossness și din Mogden*” și că „*admite că sunt necesare măsuri pentru reducerea poluării provocate de anumite deversoare de preaplin care fac parte din sistemele de colectare din Beckton și din Crossness*” (sublinierea noastră).

103. În lumina acestui document, considerăm că elementele furnizate de Comisie, deși se referă la sistemul din Londra în ansamblul său, pot fi utilizate în mod specific cu privire la stațiile de epurare din Beckton, din Crossness și din Mogden, precum și cu privire la sistemele de colectare din Beckton și din Crossness. De altfel, Regatul Unit nu a formulat nicio obiecție în acest sens.

104. Rămâne de verificat dacă probele oferite de Comisie sunt suficiente pentru a demonstra neîndeplinirea obligațiilor. Și în acest caz, vom efectua examinarea potrivit abordării în două etape pe care am folosit-o deja pentru situația din Whitburn.

22 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 6 octombrie 2009, Comisia/Suedia, citată la nota de subsol 14 (punctul 49 și jurisprudența citată).

23 — A se vedea, prin analogie, Hotărârea din 6 octombrie 2009, Comisia/Finlanda, citată la nota de subsol 14 (punctul 88).

105. În ceea ce privește existența problemei și natura sa neocazională, raportul TTSS, pe care Comisia și-a întemeiat partea esențială a acțiunii sale, constituie, în opinia noastră, o indicație nu numai suficientă, dar și foarte greu de contestat, având în vedere în special faptul că este un document comandat chiar de guvernul Regatului Unit. Mai precis, astfel cum am văzut, acest raport atestă frecvența considerabilă a evacuărilor, atât ale apelor netratate din sistemele de colectare, cât și ale apelor tratate doar în mică măsură de stațiile de epurare. Nu numai că aceste evenimente nu se limitează la situațiile meteorologice extraordinare, dar se produc în mod regulat și în cazul precipitațiilor moderate.

106. Putem considera, așadar, că Comisia a demonstrat natura neexcepțională și neocazională a evacuărilor pe care le impută Regatului Unit: acest stat membru nu contestă de altfel corectitudinea datelor furnizate de Comisie.

107. În sfârșit, trebuie controlat dacă guvernul Regatului Unit a demonstrat imposibilitatea tehnică de a se conforma directivei sau disproporția absolută a costurilor comparativ cu beneficiile, care ar putea justifica, în temeiul clauzei BTKNEEC, colectarea și/sau tratarea incompletă a apelor uzate.

108. În opinia noastră, răspunsul este negativ.

109. Astfel, pe de o parte, Regatul Unit a arătat că s-a hotărât realizarea unei noi mari lucrări (un tunel de stocare a apelor) care va fi în măsură, astfel cum a subliniat chiar Comisia în faza precontencioasă, să asigure o conformitate deplină cu directiva. Așadar, există soluțiile tehnice pentru îmbunătățirea situației, iar costul lor nu poate fi considerat disproporționat, din moment ce s-a luat deja decizia realizării acestora.

110. Nu pot fi acceptate nici argumentele Regatului Unit care insistă asupra complexității și a duratei îndelungate a lucrărilor care trebuie realizate. Potrivit jurisprudenței constante, neîndeplinirea obligațiilor trebuie să fie apreciată la data stabilită în avizul motivat (în acest caz, 1 februarie 2009), iar un stat membru nu poate obține respingerea acțiunii prin simplul fapt că se desfășoară lucrări și activități care vor avea drept rezultat, în viitor, eliminarea neîndeplinirii obligațiilor²⁴. Nu trebuie uitat nici faptul că directiva datează de mai mult de 20 de ani și, prin urmare, nu poate fi, cu siguranță, considerată un text cu care statele membre nu au avut timp să se familiarizeze. Referitor chiar la Directiva 91/271/CEE, deși cu privire la un alt articol decât cele în discuție în prezenta cauză, Curtea a considerat mai mult decât suficient termenul, stabilit în avizul motivat, de 9 septembrie 2004²⁵.

111. Regatul Unit a părut să sugereze, în special în cadrul ședinței, că durata în mod necesar îndelungată a lucrărilor ar trebui să fie considerată drept un element al aplicării clauzei BTKNEEC: în cazul în care un stat membru trebuie să efectueze lucrări pe scară largă pentru a se conforma dreptului Uniunii, nu s-ar putea imputa neîndeplinirea obligațiilor dacă aceste lucrări sunt în curs de desfășurare și au loc într-un termen normal și rezonabil.

112. Un astfel de raționament nu poate fi reținut. Clauza BTKNEEC trebuie să fie interpretată, astfel cum am văzut, ca referindu-se la *soluțiile tehnice* care, în general, pot fi realizate, iar nu la *momentul* în care poate avea loc această realizare. Momentul la care trebuie să se facă referire pentru a evalua conformitatea cu un act legislativ comunitar este cel stabilit în avizul motivat al Comisiei. Situația ar fi diferită dacă Regatul Unit ar fi demonstrat că soluția aleasă pentru rezolvarea problemei, deci în special tunelul de stocare a apei, nu a fost posibilă din punct de vedere tehnic în trecut. În acest caz, clauza BTKNEEC ar putea fi invocată în mod valid. Totuși, nu aceasta este situația aici: în niciun moment, Regatul Unit nu a sugerat că realizarea tunelului sau extinderea stațiilor de epurare ar fi devenit doar recent posibile din punct de vedere tehnic.

24 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 24 iunie 2004, Comisia/Grecia, (C-119/02, punctele 52-54), și Hotărârea din 8 iulie 2004, Comisia/Belgia (C-27/03, punctele 39 și 40).

25 — Hotărârea Comisia/Italia, citată la nota de subsol 12 (punctele 25-28).

113. În concluzie, considerăm că partea acțiunii privind orașul Londra ar trebui să fie admisă.

E – Cu privire la cheltuielile de judecată

114. Atât Comisia, cât și Regatul Unit au solicitat, astfel cum am arătat anterior, obligarea celeilalte părți la plata cheltuielilor de judecată. Având în vedere că propunem Curții să admită una dintre cele două părți ale acțiunii Comisiei și să o respingă pe cealaltă, considerăm că Curtea trebuie să aplice articolul 69 alineatul (3) din Regulamentul de procedură și, în consecință, să compenseze între părți cheltuielile de judecată.

V – Concluzie

115. Având în vedere observațiile precedente, propunem, așadar, Curții:

- să declare că, prin neasigurarea instalării unor sisteme de colectare corespunzătoare, conform articolului 3 și punctului A din anexa I la Directiva 91/271/CEE privind colectarea și tratarea apelor uzate urbane, în Beckton și în Crossness și prin neasigurarea unei tratări corespunzătoare a apelor reziduale în stațiile de epurare din Beckton, din Crossness și din Mogden, conform articolelor 4 și 10, precum și punctului B din anexa I la directiva menționată, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții;
- să respingă în rest acțiunea;
- să dispună ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.