



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MICHAL BOBEK  
föredraget den 30 mars 2017<sup>1</sup>

**Mål C-320/15**

**Europeiska kommissionen  
mot**

**Republiken Grekland**

”Fördragsbrott – Miljö – Rening av avloppsvatten från tätbebyggelse – Artikel 4.1 och 4.3 samt punkterna B och D i bilaga I till direktiv 91/271/EEG – Representativa prover”

## I. Inledning

1. Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (nedan kallat avloppsvattendirektivet)<sup>2</sup> syftar till att skydda miljön från skadlig inverkan av bland annat utsläpp av otillräckligt renat avloppsvatten från tätbebyggelse. I direktivet fastställs medlemsstaternas skyldigheter att låta avloppsvatten från tätbebyggelse undergå lämplig rening. För att visa att avloppsvatten från tätbebyggelse uppfyller de tillämpliga kraven, ska medlemsstaterna samla in prover på sådant avloppsvatten som de har låtit undergå den föreskrivna reningen.

2. Kommissionen har gjort gällande att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avloppsvattendirektivet med avseende på åtta tätorter. Nämnda medlemsstat har inte bestritt den påstådda underlåtenheten vad beträffar fem av dessa tätorter. Beträffande de tre övriga tätorterna är dock Republiken Grekland och kommissionen oeniga om huruvida nämnda medlemsstat har lämnat ett tillräckligt antal prover på renat vatten till kommissionen.

3. Frågeställningen om hur många prover som krävs enligt avloppsvattendirektivet är visserligen inte ny. Det är dock kanske rimligt att medge att domstolen tidigare inte alltid har behandlat den på ett helt enhetligt sätt. I enlighet med domstolens begäran, fokuserar därför detta förslag till avgörande på att klargöra denna särskilda frågeställning.

## II. Tillämpliga bestämmelser

4. Skyldigheterna enligt avloppsvattendirektivet har fastställts i förhållande till en så kallad personekvivalent (nedan kallad pe) för den berörda tätorten.<sup>3</sup>

1 Originalspråk: engelska.

2 Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 1991, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93).

3 Denna parameter definieras i artikel 2.6 i avloppsvattendirektivet som den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 60 g löst syre per dygn under fem dygn.

5. Enligt artikel 3.1 i avloppsvattendirektivet skulle medlemsstaterna bland annat säkerställa att det för tätorter med mellan 2 000 och 15 000 pe<sup>4</sup> fanns ledningsnät<sup>5</sup> för att ta hand om avloppsvatten från tätbebyggelse senast den 31 december 2005.

6. Enligt artikel 4.1 i avloppsvattendirektivet skulle medlemsstaterna bland annat säkerställa att avloppsvatten från tätbebyggelse som leds in i ledningsnät undergår sekundär rening eller motsvarande rening före utsläpp. Tätorter med mellan 10 000 och 15 000 pe och tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe i fråga om utsläpp i sötvatten eller flodmynningar, skulle senast den 31 december 2005 ha rättat sig efter denna bestämmelse.

7. Enligt artikel 4.3 i avloppsvattendirektivet ska i fråga om sådana utsläpp tillämpliga krav i punkt B i bilaga I till avloppsvattendirektivet vara uppfyllda.

8. I punkt B i bilaga I anges i detalj de krav som gäller utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse till recipienten enligt följande:

”1. Avloppsreningsverk skall utformas eller ändras så att representativa prover kan tas på inkommande vatten och på det renade vattnet före utsläpp i recipienten.

2. Om utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse omfattas av reningskrav enligt artiklarna 4 och 5, skall de krav som anges i tabell 1 vara uppfyllda.

...”

9. Enligt artikel 15.1 första strecksatsen i avloppsvattendirektivet ska de behöriga myndigheterna eller andra behöriga organ övervaka bland annat utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse. Detta görs för att kontrollera att dessa uppfyller kraven i punkt B i bilaga I och tillämpar de kontrollförfaranden som fastställs i punkt D i bilaga I.

10. I punkt D i bilaga I till avloppsvattendirektivet anges i detalj referensmetoder för övervakning och utvärdering. I led 3 anges att det minsta antalet årliga prover ska fastställas med hänsyn till reningsverkets storlek. Proverna ska insamlas med jämna mellanrum under året. För reningsverk som är av en storlek på mellan 2 000 till 9 999 pe, är det minsta antalet 12 prover under det första året. Under följande år krävs fyra prover om de prover som insamlats under det första året överensstämmer med kraven i avloppsvattendirektivet. Om ett av fyra prover är negativt, måste 12 ytterligare prover tas under det följande året. För reningsverk som är av en storlek på mellan 10 000 till 49 999 pe, är det minsta antalet 12 prover.

### III. Förfarandet

11. Genom skrivelse av den 29 maj 2007 begärde kommissionen att Republiken Grekland skulle lämna uppgifter rörande införlivandet av avloppsvattendirektivet inom 6 månader. Närmare bestämt begärdes dessa uppgifter för att kommissionen skulle kunna bedöma huruvida artikel 4 i avloppsvattendirektivet hade iakttagits. Begäran avsåg tätorter med en pe på mer än 2 000.

12. Efter att ha granskat de uppgifter som Republiken Grekland lämnade avseende år 2007, drog kommissionen slutsatsen att 62 tätorter hade åsidosatt artikel 4 i avloppsvattendirektivet.

4 Samtliga tätorter som är berörda i förevarande mål har en pe på mellan 2 000 och 15 000 – den lägsta pe är 2 024 (tätorten Desfina) och den högsta är 10 786 (tätorten Chaniotis).

5 Ett ”ledningsnät” definieras i artikel 2.5 i avloppsvattendirektivet som ett system av ledningar för hopsamling och transport av avloppsvatten från tätbebyggelse.

13. Genom skrivelse av den 5 oktober 2010 begärde kommissionen klagoranden av Republiken Grekland. Republiken Grekland besvarade denna skrivelse den 21 december 2010 genom att lämna ytterligare upplysningar.

14. Den 17 juni 2011 sände kommissionen en formell underrättelse, i vilken det angavs att Republiken Grekland hade underlåtit att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i avloppsvattendirektivet. Republiken Grekland besvarade denna skrivelse den 11 augusti 2011 genom att lämna ytterligare upplysningar om de berörda tätorterna.

15. Den 1 juni 2012 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Grekland, vari det angavs att denna medlemsstat fortsatte att åsidosätta avloppsvattendirektivet.

16. Efter ytterligare informationsutbyte, skickade kommissionen ett kompletterande motiverat yttrande till Republiken Grekland den 21 februari 2014. Kommissionen hävdade att åtta tätorter, nämligen Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia, Desfina, Galatista, Polychrono och Chaniotis, fortfarande inte uppfyllde kraven i artikel 4 i avloppsvattendirektivet.

17. Den 26 juni 2015 väckte kommissionen talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF. Den yrkade att domstolen skulle fastställa att Republiken Grekland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.3 i avloppsvattendirektivet.

18. Republiken Grekland och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Båda parterna yttrade sig också muntligen vid förhandlingen den 25 januari 2017.

#### **IV. Bedömning**

19. Detta förslag till avgörande är strukturerat på följande sätt. Jag kommer först att ge en kortfattad översikt över tidigare rättspraxis som, uttryckligen eller underförstått, har behandlat sambandet mellan bestämmelserna i avloppsvattendirektivet och punkterna B och D i bilaga I till direktivet (A). Jag kommer därefter att försöka att systematisera denna rättspraxis med avseende på två väsentliga delar som är centrala i detta mål: avloppsvattendirektivets inre logik och struktur och förhållandet mellan direktivets bestämmelser och bilaga I (B.1.), och medlemsstaternas motsvarande skyldigheter vad beträffar de prover som ska lämnas (B.2.). Den tredje delen (C) behandlar förevarande mål, genom att först ta upp de tätorter med avseende på vilka underlåtenheten att lämna prover inte har bestritts (C.1.), för att därefter övergå till de tätorter med avseende på vilka underlåtenheten har bestritts (C.2.).

##### **A. Befintlig rättspraxis**

20. Frågeställningen vad gäller att lämna prover enligt avloppsvattendirektivet innehåller två centrala delar: först den särskilda beskaffenheten på sambandet mellan, å ena sidan, artiklarna 4 och 15 i avloppsvattendirektivet och, å andra sidan, punkterna B och D i bilaga I. Därav följer frågan om kvantiteten och kvaliteten på de prover som medlemsstaterna ska lämna enligt var och en av dessa bestämmelser.

21. Domstolen har redan haft flera tillfällen att ta ställning till sambandet mellan bestämmelserna i avloppsvattendirektivet respektive i punkterna B och D i bilaga I till nämnda direktiv.

22. I domen kommissionen/Italien<sup>6</sup> slog domstolen fast att den omständigheten att kraven i punkt D i bilaga I till avloppsvattendirektivet var uppfyllda gjorde det möjligt att dra slutsatsen att artikel 4 i direktivet hade iakttagits.

23. Huruvida den motsatta slutsatsen också är korrekt, nämligen att det kan fastställas att artikel 4 har iakttagits endast om den berörda medlemsstaten lämnar det antal prover som insamlats i enlighet med den metod som beskrivs i punkt D i bilaga I, ifrågasattes senare i domen kommissionen/Belgien. Belgien gjorde gällande att ”enligt artikel 4 och punkt B i bilaga I [till avloppsvattendirektivet] är de skyldigheter som följer av direktivet uppfyllda när ett reningsverk för en tätort har tagits i bruk och de första analysresultaten visar att sammansättningen av avloppsvattnet följer normerna i tabell 1 i bilaga I [till avloppsvattendirektivet]”.<sup>7</sup>

24. Domstolen avgjorde målet utan att uttryckligen ta ställning till den frågan. Vad gäller de särskilda tätorter som var i fråga, noterade domstolen att de ”var ... försedda med reningsverk vid den tidpunkt då kommissionen gav in sin ansökan. Däremot hade det inte tagits tolv prover under det första årets drift, vilket föreskrivs i punkt D i bilaga I till [avloppsvattendirektivet]”. Likväl tillade domstolen att ”de två tätorterna, när tidsfristen i det motiverade yttrandet löpte ut, saknade reningsverk och därmed inte uppfyllde kraven i artikel 4 i [avloppsvattendirektivet]”.<sup>8</sup>

25. I domen kommissionen/Portugal (nedan kallad domen kommissionen/Portugal nr 1) hävdade kommissionen att ”de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt artikel 4 i [avloppsvattendirektivet] [innebär] att sådana kontroller som anges i punkt D i bilaga I till det direktivet ska genomföras. Kommissionen menar att kontrollerna innebär att man under ett års tid ska ta ett visst antal prover ...”.<sup>9</sup>

26. I samma mål undersöktes sambandet mellan artikel 4 och punkterna B och D i bilaga I på ett tydligt sätt i förslaget till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón. Han konstaterade att den relevanta bestämmelsen vid bedömningen av medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 4 i avloppsvattendirektivet är punkt B i bilaga I, och inte punkt D i bilaga I. Han framhöll att punkt D i bilaga I avser artikel 15 i avloppsvattendirektivet. Den bestämmelsen avser övervakning efter idrifttagande. Det innebär ”ett fortlöpande krav som handlar om att försäkra sig om att utsläppen *fortlöpande* uppfyller de kvalitetskrav som ska ha uppfyllts *från det att reningsverket började användas*”.<sup>10</sup> För att fastslå huruvida ett visst reningsverk uppfyller kraven i punkt B i bilaga I, ”kräv[s det] inte ett genomförande av de [provtagnings]förfaranden som avses i punkt D i bilaga I”.<sup>11</sup>

27. Vidare påpekade generaladvokaten Cruz Villalón att ett krav på att prover insamlas under ett helt år för att bedöma om artikel 4 har iakttagits skulle innebära att dessa prover måste lämnas vid de datum som anges i artikel 4. Detta skulle faktiskt innebära att den tidsfrist då tätorterna ska vara utrustade med ledningsnät, såsom anges i artikel 3, skulle behöva tolkas som en hänvisning till ett år före de faktiskt fastställda datumen.<sup>12</sup>

28. I domen kommissionen/Portugal nr 1 anslöt sig domstolen till den tolkning som generaladvokaten hade föreslagit. För att bemöta kommissionens argument att iakttagandet av artikel 4 måste styrkas genom en metod som föreskrivs i punkt D i bilaga I, framhöll domstolen att det i artikel 4 i avloppsvattendirektivet inte finns någon hänvisning till punkt D i bilaga I. Med hänvisning till generaladvokaten påpekade domstolen att punkt D i bilaga I avsåg ett ”fortlöpande krav som har till

6 Dom av den 19 juli 2012, kommissionen/Italien (C-565/10, ej publicerad, EU:C:2012:476, punkt 37).

7 Dom av den 6 november 2014, kommissionen/Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347, punkt 22).

8 Dom av den 6 november 2014, kommissionen/Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347, punkterna 46 och 48).

9 Dom av den 28 januari 2016, kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punkt 33).

10 Förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punkt 43).

11 Förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punkt 44).

12 Förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2015:625, punkt 37).

syfte att säkerställa att utsläppen 'fortlöpande' uppfyller" de särskilda kvalitetskraven i punkt B i bilaga I.<sup>13</sup> Däremot föreskrivs inte däri att det är nödvändigt att provtagning sker under en period på ett år. Domstolen tillade att "de skyldigheter som följer av artikel 4 i [avloppsvattendirektivet] [ska] anses ha uppfyllts när en medlemsstat kan *visa ett prov* som uppfyller kraven i punkt B i bilaga I till nämnda direktiv".<sup>14</sup>

29. Domstolen anslöt sig även till samma tolkning i domen kommissionen/Spanien.<sup>15</sup> I den domen erinrade domstolen om att när en medlemsstat kan lämna ett prov som överensstämmer med kraven i punkt B i bilaga I till avloppsvattendirektivet, ska de skyldigheter som följer av artikel 4 anses ha iakttagits. Skälet till detta är att denna bestämmelse inte kräver att provtagning sker under ett helt år. Domstolen tillämpade därefter samma lösning vid bedömningen av skyldigheterna enligt artikel 5 i avloppsvattendirektivet.<sup>16</sup>

30. Domstolen tycks dock inte till fullo ha anslutit sig till ståndpunkten att ett prov räcker i domen kommissionen/Republiken Grekland.<sup>17</sup> I den domen grundade domstolen sin slutsats avseende huruvida Republiken Grekland hade åsidosatt artikel 4.3 i avloppsvattendirektivet på den omständigheten att denna medlemsstat inte hade lagt fram några bevis i enlighet med punkt D i bilaga I.<sup>18</sup>

31. I ett senare mål som också rörde Portugal (nedan kallad domen kommissionen/Portugal nr II),<sup>19</sup> väcktes en talan enligt artikel 260.2 FEUF.<sup>20</sup> Kommissionen hävdade återigen att det, för att visa att artikel 4 i avloppsvattendirektivet har iakttagits, krävs att utvärderingen av prover sker på årsbasis enligt punkt D i bilaga I, vari fastställs det minsta antalet årliga prover.<sup>21</sup>

32. Generaladvokaten Kokott ansåg i sitt förslag till avgörande i det målet<sup>22</sup> att det "[inte a]v [avloppsvattendirektivet] framgår ... att det för att genomföra artikel 4 med avseende på en viss avloppsreningsanläggning över huvud taget krävs att prover tas. Däremot föreligger en skyldighet att ta regelbundna prover oberoende av och vid sidan om skyldigheten att genomföra en effektiv sekundär rening".<sup>23</sup> Hon ansåg att "provtagningar utgör lämplig *bevisning* för att en avloppsreningsanläggning uppfyller kraven i [avloppsvattendirektivet]".<sup>24</sup>

33. Utan att uttryckligen ta ställning till kommissionens argument i domen kommissionen/Portugal nr II, noterade domstolen att eftersom Portugal hade tagit regelbundna prover i den berörda tätorten under flera månader, uppfyllde de aktuella utsläppen kraven i artikel 4.3 i avloppsvattendirektivet.<sup>25</sup>

13 Dom av den 28 januari 2016, kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punkt 37).

14 Dom av den 28 januari 2016, kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punkt 39). Min kursivering.

15 Dom av den 10 mars 2016, kommissionen/Spanien (C-38/15, ej publicerad, EU:C:2016:156, punkt 24).

16 Artikel 5 i avloppsvattendirektivet avser så kallade känsliga områden. Artikel 5.3 slår även fast en koppling till punkt B i bilaga I.

17 Dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Republiken Grekland (C-167/14, ej publicerad, EU:C:2015:684).

18 Domstolen påpekade i huvudsak att Republiken Grekland inte hade visat att den hade samlat in prover med jämna mellanrum, vilket krävs enligt punkt D i bilaga I. Enligt domstolen gjorde detta att det inte var möjligt att kontrollera huruvida kraven i artikel 4.3 i avloppsvattendirektivet var uppfyllda. Dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Republiken Grekland (C-167/14, ej publicerad, EU:C:2015:684, punkt 48).

19 Dom av den 22 juni 2016, kommissionen/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471).

20 Talan avsåg vidtagandet av åtgärder för att följa en tidigare dom, nämligen dom av den 7 maj 2009 kommissionen/Portugal (C-530/07, ej publicerad, EU:C:2009:292).

21 Dom av den 22 juni 2016, kommissionen/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, punkt 43).

22 Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119).

23 Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119, punkt 29).

24 Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:119, punkt 30).

25 Dom av den 22 juni 2016, kommissionen/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, punkt 63).

34. Sammanfattningsvis gjorde domstolen – efter vissa inledande oklarheter om den exakta rättsliga betydelsen av punkt D i bilaga I i domen kommissionen/Italien<sup>26</sup> och i domen kommissionen/Belgien<sup>27</sup> – åtskillnad mellan en skyldighet som är en engångsföreteelse och som avser idrifttagandet av en anläggning enligt artikel 4 och skyldigheten att utföra fortsatt övervakning efter idrifttagande enligt artikel 15 i avloppsvattendirektivet i domen kommissionen/Portugal nr I. Den angav att ett prov är tillräckligt för att en medlemsstat ska visa att artikel 4 i avloppsvattendirektivet har iakttagits.

### ***B. Bevis för att artikel 4 i avloppsvattendirektivet har iakttagits***

35. Mot bakgrund av sammanfattningen ovan går det inte att förneka att den ursprungliga rättspraxisen kanske inte var ett under av klarhet. Sedan domen kommissionen/Portugal nr 1 har dock frågeställningen klargjorts.

36. Detta avsnitt innehåller en kortfattad upprepning av de huvudsakliga delarna i det relevanta regelverket, som återigen fokuserar på de två centrala delarna: den inre strukturen och logiken i de relevanta bestämmelserna i avloppsvattendirektivet (1) och därefter detaljerna i medlemsstaternas skyldigheter att ta prover (2).

#### ***1. Avloppsvattendirektivets inre struktur***

37. Såsom har angetts i det föregående avsnittet i detta förslag till avgörande, gjorde generaladvokaten Cruz Villalón i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Portugal nr 1 klar åtskillnad mellan, å ena sidan, artikel 4 och punkt B i bilaga I och, å andra sidan, artikel 15 och punkt D i bilaga I. Denna åtskillnad bekräftades senare av domstolen.

38. Kommissionen har tidigare hävdats och fortsätter att hävda i sina inlagor i förevarande mål att den metod som unionslagstiftaren föreskrev för övervakning efter idrifttagande enligt punkt D i bilaga I ska tillämpas även vid bedömningen av huruvida den skyldighet som är en engångsföreteelse och som föreskrivs i artikel 4 har iakttagits.

39. Ett sådant tillvägagångssätt strider dock mot avloppsvattendirektivets inre struktur och logik.

40. Det ska erinras om att artiklarna 4 och 15 i avloppsvattendirektivet har olika syften. Artikel 4 syftar till att säkerställa att medlemsstaterna ser till att avloppsvatten från tätbebyggelse i angivna tätorter undergår sekundär rening eller motsvarande rening till vissa datum. Artikel 15 syftar till att säkerställa att medlemsstaterna fortsätter att se till att sådant avloppsvatten från tätbebyggelse undergår sekundär rening eller motsvarande rening under hela den operativa livslängden för ett visst reningsverk.

41. I enlighet med dessa olika syften, hänvisar var och en av dessa bestämmelser till olika avsnitt i bilaga I till avloppsvattendirektivet. I dessa avsnitt fastställs detaljerna i medlemsstaternas skyldigheter att ta prover. Innehållet i dessa är anpassat till de olika mål som artiklarna 4 och 15 eftersträvar.

42. Artikel 4.3 hänvisar till punkt B i bilaga I, i vilken det fastställs särskilda värden för sekundär rening eller motsvarande rening som ska iakttas när ledningsnätet *tas i drift*.

26 Dom av den 19 juli 2012, kommissionen/Italien (C-565/10, ej publicerad, EU:C:2012:476).

27 Dom av den 6 november 2014, kommissionen/Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347).

43. Artikel 15 hänvisar till punkt D i bilaga I, i vilken det föreskrivs kontrollförfaranden för övervakning av det *fortsatta* iakttagandet av de värden som anges i punkt B i bilaga I när ledningsnätet väl har tagits i drift. Dessa regler om övervakning efter idrifttagande är avsedda att tillämpas på årsbasis. Medlemsstaterna ska samla in prover på renat avloppsvatten från tätbebyggelse under hela året och med jämna mellanrum.

44. Sammanfattningsvis är bedömningen av skyldigheterna enligt artikel 4 och punkt B i bilaga I logiskt fokuserad på en bestämd tidpunkt, nämligen när det aktuella ledningsnätet tas i drift. Bedömningen av skyldigheterna enligt artikel 15 och punkt D i bilaga I är per definition en pågående process av obestämd varaktighet. Därutöver fastställer punkt B i bilaga I alltså de relevanta materiella krav (värden) som därefter ska iaktas, under ledningsnätets hela operativa livslängd.

## **2. Skyldigheten att ta prover enligt artikel 4 i avloppsvattendirektivet**

45. Frågan rörande de särskilda detaljerna i skyldigheterna att ta prover följer logiskt av avloppsvattendirektivets inre struktur som har beskrivits ovan.

46. Det har redan klargjorts att kommissionen inte kan kräva att medlemsstaterna samlar in 12 prover under ett år enligt punkt D i bilaga I för att kontrollera att artikel 4 i avloppsvattendirektivet har iakttagits.

47. Kommissionen har nu uppenbarligen övergett sin tidigare framförda ståndpunkt om att det krävs 12 prover. Vid förhandlingen fokuserade dock kommissionen på argumentet att de prover som medlemsstaterna lämnar ändå måste vara *representativa*.

48. I led 1 i punkt B i bilaga I anges nämligen att "[a]vloppsreningsverk skall utformas eller ändras så att *representativa prover* kan tas på inkommande vatten och på det renade vattnet före utsläpp i recipienten".<sup>28</sup>

49. Kommissionen har således rätt när den hävdar att de prover som krävs enligt artikel 4 jämförd med punkt B i bilaga I bör vara *representativa*. Ordalydelsen i punkt B i bilaga I (eller avloppsvattendirektivet som sådant) anger dock inte i detalj vad begreppet *representativa prover* innebär.

50. Vad menas då med "representativa prover"? Två aspekter av detta begrepp behöver klargöras: den kvantitativa aspekten och den kvalitativa aspekten.

51. Vad beträffar den *kvantitativa* aspekten, det vill säga antalet prover, ska tre aspekter framhållas.

52. För det första, såsom har påpekats ovan, görs det i avloppsvattendirektivets inre struktur åtskillnad mellan artiklarna 4 och 15. De två artiklarna hänvisar till olika avsnitt i bilaga I. Antalet prover som kan krävas enligt var och en av dessa bestämmelser måste därför logiskt sett *vara olika*. Om unionslagstiftaren hade haft för avsikt att göra möjligheten att bevisa att artikel 4.3 iakttagits avhängig av att det tas prover under ett helt år, skulle den ha använt samma förfarandemässiga lösning som den som användes i punkt D i bilaga I.

<sup>28</sup> Min kursivering.

53. För det andra måste även det antal prover som ska lämnas enligt punkt B i bilaga I vara *färre* än det antal prover som ska lämnas enligt punkt D i bilaga I. Detta följer återigen av de två bestämmelsernas olika logik: kravet på skyldigheterna avseende löpande övervakning efter idrifttagande, vilka är utformade för att utföras på årsbasis, går med nödvändighet längre än att styrka att anläggningen vid en viss tidpunkt har tagits i drift och att avloppsvatten från tätbebyggelse har börjat undergå sekundär rening eller motsvarande rening.

54. Värdeskalan ”mindre än 12” kan vara ganska klar inom aritmetikens värld av naturliga tal. Den kan dock kräva närmare klargöranden vad beträffar den bevisning som medlemsstaterna ska lägga fram inom ramen för avloppsvattendirektivet.

55. För det tredje är detta skälet till att logiken i och syftet med artikel 4 i avloppsvattendirektivet är relevanta. Såsom redan har angetts i det föregående avsnittet i detta förslag till avgörande, fokuserar artikel 4 och punkt B i bilaga I huvudsak på en bestämd tidpunkt och den motsvarande kontrollen: igångsättandet av den erforderliga sekundära reningen av avloppsvatten från tätbebyggelse vid fastställda datum. Eftersom detta – till skillnad från löpande senare övervakning som sker enligt artikel 15 i avloppsvattendirektivet – i grund och botten utgör en engångskontroll, som är koncentrerad till en viss tidpunkt, bör ett prov vara tillräckligt.

56. I domen kommissionen/Portugal nr 1 bekräftade således domstolen uttryckligen att det, vad beträffar det särskilda antalet prover, räcker med *ett prov* som överensstämmer med de värden som anges i punkt B i bilaga I för att visa att artikel 4 i avloppsvattendirektivet har iakttagits.

57. Mot bakgrund av det ovan anförda, måste det upprepas att bedömningen av bevisningen till sin natur givetvis är avhängig av det enskilda fallet. De individuella omständigheterna i varje enskilt fall ska beaktas. I allmänhet räcker det dock med ett prov för att bekräfta att en medlemsstats ledningsnät uppfyller kraven i artikel 4.3 och punkt B i bilaga I.

58. Det ska likväl påpekas att plural används i punkt B i bilaga I. Det hänvisas till representativa *prover*, och inte till ett representativt *prov*.

59. Denna aspekt har dock – vid första anblicken kanske något förvånande – inte anknytning till provernas kvantitet, utan snarare till den inre *kvaliteten* och sammansättningen på det prov som krävs.

60. Såsom kommissionen på ett ändamålsenligt sätt förklarade vid förhandlingen, avspeglar användningen av plural i punkt B i bilaga I den omständigheten att bedömningen av om punkt B i bilaga I har iakttagits i syfte att uppfylla artikel 4 i avloppsvattendirektivet kräver två olika typer av prover: ett för inkommande spillvatten och ett annat för utgående renat vatten.

61. Kommissionen gjorde således åtskillnad mellan provernas kvalitet och deras kvantitet. Kommissionen har medgett att det, mot bakgrund av domen kommissionen/Portugal nr I,<sup>29</sup> räcker med ett prov när det gäller kvantiteten prover. Den har dock framhållit den nödvändiga *kvaliteten* på det prov som lämnas.

62. Utan att det påverkar frågan huruvida ett sådant argument kan åberopas i det nu aktuella förfarandet, vilken jag kommer att behandla i avsnitt C.2 i detta förslag till avgörande i punkt 84 och följande punkter nedan, anser jag att ett sådant synsätt i allmänhet ligger i linje med lydelsen i punkt B i bilaga I. Led 1 i punkt B i bilaga I hänvisar nämligen till ”prover ... på inkommande vatten och på det renade vattnet”.

<sup>29</sup> Dom av den 28 januari 2016, kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61).



63. Sammanfattningsvis är medlemsstaten skyldig att lämna minst ett representativt prov för att visa att artikel 4 i avloppsvattendirektivet har iakttagits. Kommissionen får i princip kräva att en medlemsstat lämnar ett par prover, ett för inkommande avfallsvatten från tätbebyggelse och ett för det renade vattnet, i linje med lydelsen i led 1 i punkt B i bilaga I. Efter domen kommissionen/Portugal nr 1 får dock båda delarna av detta par samlas in vid samma tidpunkt, i den mån som det är tekniskt möjligt. Provet är ”i plural”, vilket betyder att det består av de två ovannämnda delarna och därför är representativt, men det kan vara ”i singular” genom att alla dess delar samlas in vid samma tidpunkt.

### **C. Förevarande mål**

64. Enligt fast rättspraxis har kommissionen bevisbördan i mål om fördragsbrott som den har väckt enligt artikel 258. FEUF. Kommissionen ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrott föreligger. Förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.<sup>30</sup>

65. I förevarande mål löpte denna frist ut den 21 april 2014, vilket kommissionen bekräftade vid förhandlingen.

#### **1. Tätorterna Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia och Galatista**

66. Republiken Grekland har inte bestritt påståendet att det föreligger ett fördragsbrott med avseende på tätorterna Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia och Galatista. Republiken Grekland har erkänt att det nödvändiga arbetet med att bygga eller förbättra ledningsnäten ännu inte har avslutats. Vad beträffar tätorterna Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli och Vagia, har Republiken Grekland medgett att kraven i avloppsvattendirektivet kommer att vara uppfyllda först när det pågående arbetet har slutförts. Vad gäller tätorten Galatista, har Republiken Grekland instämt i att driften av ledningsnätet inte uppfyller kraven i avloppsvattendirektivet och därför måste bytas ut.

67. I ett förfarande enligt artikel 258 FEUF åligger det domstolen att fastställa huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger,<sup>31</sup> även om den berörda medlemsstaten inte bestrider fördragsbrottet.

68. I förevarande mål har Republiken Grekland medgett att ledningsnäten i de ovannämnda tätorterna inte har färdigställts eller behöver moderniseras. Den ståndpunkten vidhölls i princip under förhandlingen. Det finns därför inte något som motsäger den bevisning som kommissionen har lagt fram avseende åsidosättandet av artikel 4 i avloppsvattendirektivet, i den mån som avloppsvatten från tätbebyggelse i dessa fem tätorter inte undergick sekundär rening eller motsvarande rening innan det släpptes ut.

#### **2. Tätorterna Polychrono, Chaniotis och Desfina**

69. Underlåtenheten att iakttä artikel 4 har bestritts med avseende på följande tre tätorter.

70. Avseende *Polychrono* lämnade Republiken Grekland 12 prover för år 2012 och 12 prover för år 2013. Kommissionen har uppgett att fyra prover som lämnades för år 2012 överskrider de föreskrivna värdena. Den har vidare uppgett att tre prover som lämnades för år 2013 också överskrider dessa värden. Enligt kommissionen innebär detta fler underkända prover än vad som är

<sup>30</sup> Se dom av den 28 januari 2016, kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punkterna 47–49 och där angiven rättspraxis).

<sup>31</sup> Dom av den 22 juni 1993, kommissionen/Danmark (C-243/89, EU:C:1993:257, punkt 30), dom av den 3 mars 2005, kommissionen/Tyskland (C-414/03, EU:C:2005:134, punkt 9 och där angiven rättspraxis), och dom av den 6 oktober 2009, kommissionen/Sverige (C-438/07, EU:C:2009:613, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

tillåtet enligt tabell 3 i bilaga I. Kommissionen anser att de prover som lämnades inte kan anses vara representativa, eftersom de inte har samlats in i enlighet med punkt D i bilaga I. Närmare bestämt har inga prover lämnats för januari–april 2012, och för januari–april, november och december 2013. Kommissionens ståndpunkt att Republiken Grekland inte lämnade prover som visar att bestämmelserna iakttagits har i princip inte ändrats mot bakgrund av de 16 prover som denna medlemsstat lämnade för år 2013 i samband med sitt svaromål under den skriftliga delen av förfarandet.

71. Vad beträffar *Chaniotis*, har Republiken Grekland lämnat 12 prover för år 2012. Enligt kommissionen var det bara ett prov som inte överensstämde med de föreskrivna värdena. Kommissionen anser dock att de prover som lämnades inte kan anses vara representativa och insamlade med jämna mellanrum, eftersom det inte samlades in något prov under perioden januari–april 2012. Dessutom lämnades ursprungligen inte något prov för år 2013. Vad beträffar de prover som Republiken Grekland lämnade i samband med sitt svaromål under den skriftliga delen av förfarandet, anser kommissionen att proverna för år 2013 inte iakttar de föreskrivna värdena, och att proverna för år 2014 inte samlades in med jämna mellanrum.

72. När det gäller *Desfina*, lämnade Republiken Grekland fyra prover för år 2011, två prover för år 2012 och åtta prover för år 2013. Kommissionen har påpekat att enligt punkt D i bilaga I borde 12 prover ha samlats in under år 2012, eftersom ett av de prover som samlades in under år 2011 inte överensstämde med de föreskrivna värdena. Eftersom det konstaterades att ett av de prover som samlades in år 2012 inte överensstämde med värdena, borde Republiken Grekland likaså på nytt ha samlat in 12 prover under år 2013. Vidare kunde de insamlade proverna inte ha tagits med jämna mellanrum, eftersom de inte var tillräckliga till antalet. En av parametrarna för ett av de prover som lämnades för år 2013 överensstämde inte heller med de värden som anges i led 4 i punkt D i bilaga I till avloppsvattendirektivet.

73. Kommissionen har med andra ord anfört i sina inlagor att Republiken Grekland, för att möjliggöra en tillförlitlig bedömning enligt artikel 4 i avloppsvattendirektivet, borde ha lämnat nöjaktiga resultat avseende var och en av de berörda tätorterna för en period som motsvarar minst ett år efter det att respektive ledningsnät togs i drift, i enlighet med de metoder som anges i punkt D i bilaga I.

74. Mot bakgrund av det resonemang som det har redogjorts för i det föregående avsnittet, är kommissionens argument felaktigt. Oavsett hur man ser på de prover som lämnades med avseende på dessa tre tätorter, uppfyller de ur kvantitetssynpunkt kraven i artikel 4 jämförd med punkt B i bilaga I. Det lämnades fler än ett prov.

75. Vid förhandlingen anmodades kommissionen att kommentera domstolens avgörande i domen kommissionen/Portugal nr 1. Mot bakgrund av den domen instämde kommissionen i att ett prov kan utgöra tillräcklig bevisning för att artikel 4 i avloppsvattendirektivet har iakttagits.

76. Efter att ha gjort detta medgivande har dock kommissionen hävdats att de prover som lämnades i förevarande fall *inte är representativa* ur kvalitetssynpunkt.

77. För det första har kommissionen förklarat att för att ett prov ska anses vara representativt, måste det samlas in vid en specifik tidpunkt som ska bedömas från fall till fall och som i princip ska avspegla den värsta förorening som sannolikt kan uppstå inom den berörda tätorten (sommar för tätorter som ligger nära havet, en period efter vinskoriden i vinregioner och vinter för tätorter som ligger i bergen).

78. En sådan utvidgning av begreppet representativ kan inte godtas. Kommissionen har därigenom i huvudsak försökt att bakvägen återinföra övervakningskraven från punkt D i bilaga I – vilken klart inte är tillämplig på medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 4 i avloppsvattendirektivet – i punkt B i bilaga I.

79. Såsom tidigare har påpekats räcker det att lämna ett prov som uppfyller kraven i punkt B i bilaga I för att visa att artikel 4 i avloppsvattendirektivet har iakttagits. I artikel 4 och i punkt B i bilaga I nämns inte någonting om vid vilken tidpunkt provet ska samlas in. Avloppsvattendirektivets inre struktur kräver att provtagning som utgör en engångsföreteelse ska ske när ledningsnätet tas i drift.

80. Det bör framhållas att det inte finns något som hindrar att kommissionen ber den berörda medlemsstaten att lägga fram bevis för att de krav som anges i detalj i punkt D i bilaga I har iakttagits. En sådan begäran ska dock framställas enligt artikel 15 i avloppsvattendirektivet, och inte enligt artikel 4. Som Republiken Grekland korrekt har påpekat i förevarande fall, har kommissionen endast gjort gällande att det skett ett åsidosättande av artikel 4, och inte av artikel 15.

81. För det andra anförde dessutom kommissionen vid förhandlingen att den, för att kunna bedöma huruvida ett enda prov är representativt, även måste ha tillgång till uppgifter som sinsemellan går att jämföra, nämligen information om inkommande vatten och det renade vattnet. Utan sådan information kan de sakkunniga, enligt kommissionen, inte bedöma huruvida det prov som har lämnats är representativt.

82. Såsom har påpekats ovan i punkterna 60–62 i detta förslag till avgörande, kan en sådan ståndpunkt i allmänhet godtas mot bakgrund av lydelsen i led 1 i punkt B i bilaga I. Lydelsen i led 1 i punkt B i bilaga I hänvisar faktiskt till ”representativa prover ... på inkommande vatten och på det renade vattnet”.

83. I förevarande mål utvecklade dock kommissionen dessa argument först under förhandlingen.

84. Enligt fast rättspraxis kan en talan enligt artikel 258 FEUF inte grundas på andra anmärkningar än dem som angavs under det administrativa förfarandet. Domstolen har upprepade gånger slagit fast att det motiverade yttrandet och ansökan ska ha samma föremål och grunda sig på samma anmärkningar. Skälet till detta är att syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels på ett ändamålsenligt sätt bemöta de anmärkningar som framställts av kommissionen.<sup>32</sup>

85. Formellt sett skulle det visserligen kunna göras gällande att föremålet för talan har förblivit detsamma, det vill säga Republiken Greklands underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.3 i avloppsvattendirektivet. Att åberopa att de prover som lämnades av Republiken Grekland inte var representativa ur kvalitetssynpunkt utgör dock i själva verket ett helt nytt argument. I sak avviker detta argument helt och hållet från det resonemang som kommissionen fram till dess hade anfört, vilket har återgetts med avseende på de tre omtvistade tätorterna ovan i punkterna 70–73.

86. Argumentet bör därför underkännas. I detta skede av förfarandet kan domstolen inte pröva något av de argument som kommissionen har anfört. Än viktigare är att om kommissionen tilläts att så markant avvika från grundpelarna för dess talan, skulle det försvåra den berörda medlemsstatens möjlighet att framföra sina synpunkter och på ett effektivt sätt tillvarata sin rätt till försvar. Som Republiken Grekland påpekade vid förhandlingen, var det inte bara så att nämnda medlemsstat inte tidigare kunde ta ställning till kommissionens argument: kommissionen begärde inte heller in den bevisning som åberopades under förhandlingen vad beträffar de andra tätorter som kommissionen i början intresserade sig för under det administrativa förfarandet i förevarande fall.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Dom av den 24 november 1992, kommissionen/Tyskland (C-237/90, EU:C:1992:452, punkt 20), dom av den 22 september 2005, kommissionen/Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, punkterna 36–38 och där angiven rättspraxis), och dom av den 11 september 2014, kommissionen/Tyskland (C-525/12, EU:C:2014:2202, punkt 21).

<sup>33</sup> Under det administrativa förfarandet intresserade sig kommissionen i början för 62 tätorter (se punkt 12 i detta förslag till avgörande).

87. Slutligen ska det därför upprepas att kommissionen i princip har medgett att Republiken Grekland, vad beträffar tätorterna Polychrono, Chaniotis och Desfina, vid utgången av den tidsfrist som fastställdes i det motiverade yttrandet kunde lämna åtminstone ett prov som uppfyllde kraven i punkt B i bilaga I, såsom de tidigare uppfattades av kommissionen.

88. Jag anser därför att kommissionen, vad beträffar dessa tätorter, inte har lyckats visa att Republiken Grekland åsidosatte artikel 4 i avloppsvattendirektivet. Talan ska därför ogillas i det avseendet.

## **V. Rättegångskostnader**

89. Eftersom parterna ömsom har tappat målet på en eller flera punkter, föreslår jag att domstolen ska besluta i enlighet med artikel 138.3 första meningen i rättegångsreglerna och förplikta vardera parten att bära sina rättegångskostnader.

## **VI. Förslag till avgörande**

90. Av de skäl som angetts ovan föreslår jag att domstolen ska

- a) fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.3 i rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, vad beträffar tätorterna Prosotsani, Doxato, Eleftheroupoli, Vagia och Galatista. Med avseende på ovannämnda tätorter säkerställde inte Republiken Grekland, vid utgången av den tidsfrist som fastställdes i det motiverade yttrandet, att utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse undergick lämplig rening i enlighet med kraven i punkt B i bilaga I till direktivet,
- b) ogilla talan såvitt avser tätorterna Polychrono, Chaniotis och Desfina, och
- c) förplikta vardera parten att bära sina rättegångskostnader.