Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 22. září 2015 [1]

Věc C-398/14

Komise
proti
Portugalské republice
(žaloba pro nesplnění povinnosti podaná Komisí

proti Portugalské republice)

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 91/271/EHS — Městské odpadní vody — Čištění — Okamžik relevantní pro splnění povinnosti uložené čl. 4 odst. 1 směrnice 91/271/EHS — Část D přílohy I směrnice 91/271/EHS — Postup kontroly kvality vyčištěných vod“

1. Projednávanou žalobou Komise vytýká Portugalské republice porušení článku 4 směrnice 91/271/EHS [2] a zejména tvrdí, že pro dosažení souladu s tímto ustanovením nestačí pouhé vybudování čistíren, ale navíc je nutné uspokojivé provádění kontrol stanovených v části D přílohy I této směrnice. Soudnímu dvoru se tak naskýtá příležitost výslovně analyzovat problematiku spojení mezi článkem 4 směrnice a uvedenou částí D její přílohy I nad rámec existence nějakého izolovaného rozhodnutí z jeho strany.

2. Během postupu před zahájením soudního řízení a ještě v písemných vyjádřeních před Soudním dvorem Komise i Portugalská republika soustředily diskusi na identifikaci konkrétních aglomerací, které nevyhověly kritériu souladu s článkem 4 směrnice 91/271 obhajovanému Komisí.

3. Soudní dvůr však na základě čl. 61 odst. 1 jednacího řádu uložil účastníkům řízení, aby na veřejném jednání vysvětlili svůj názor na podmínky dosažení souladu s tímto ustanovením; zejména zda je třeba zohlednit okamžik zahájení provozu čistírny, či zda za použití části D přílohy I směrnice – v níž se členským státům ukládá zajistit, aby uplatňovaly metodu kontroly kvality vypouštění – je nutné uplynutí jednoho roku od zahájení provozu čistírny, čímž vzniká otázka možné vazby mezi touto částí D a čl. 4 odst. 1 a 3 směrnice 91/271.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Směrnice Rady ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod (Úř. věst. L 135, s. 40; Zvl. vyd. 15/02, s. 26). Dále jen „směrnice 91/271“.

I – **Normativní rámec**

A – *Unijní právo*

4. První, třetí, čtvrtý a osmý bod odůvodnění směrnice 91/271 zní:

„vzhledem k tomu, že usnesení Rady ze dne 28. června 1988 o ochraně Severního moře a dalších vod Společenství[3] vyzvalo Komisi, aby na úrovni Společenství předložila návrhy opatření potřebných k čištění městských odpadních vod;

[…]

vzhledem k tomu, že pro ochranu životního prostředí před nepříznivými účinky způsobenými vypouštěním nedostatečně vyčištěných městských odpadních vod je všeobecně zapotřebí sekundární čištění městských odpadních vod;

vzhledem k tomu, že v citlivých oblastech je nutno vyžadovat přísnější stupeň čištění; že v některých méně citlivých oblastech lze za postačující považovat primární čištění;

[…]

vzhledem k tomu, že je nezbytné sledovat čistírny odpadních vod, recipienty a zneškodňování kalů tak, aby byla zajištěna ochrana životního prostředí před nepříznivými účinky vypouštění odpadních vod;

[…]“

5. Článek 1 směrnice 91/271 stanoví:

„Tato směrnice se týká odvádění, čištění a vypouštění městských odpadních vod a čištění a vypouštění odpadních vod z určitých průmyslových odvětví.

Cílem této směrnice je ochrana životního prostředí před nepříznivými účinky vypouštění výše uvedených odpadních vod.“

6. Podle článku 2 téže směrnice pro její účely „se rozumí:

1. ‚městskými odpadními vodami‘ splašky nebo směs splašků, průmyslových odpadních vod nebo dešťových vod;

[…]

5. ‚stokovou soustavou‘ kanalizační systém shromažďující a odvádějící městské odpadní vody;

6. ‚1 PE (populačním ekvivalentem)‘ zatížení vyjádřené jako produkce organického biologicky odbouratelného znečištění, která odpovídá pětidenní biochemické spotřebě kyslíku (BSK_5) 60 g O_2/den;

[…]

3 — Úř. věst. C 209, s. 3.

8. ‚sekundárním čištěním' čištění městských odpadních vod postupem obvykle zahrnujícím biologické čištění s dosazováním nebo jiný postup, který vyhovuje požadavkům uvedeným v tabulce 1 přílohy I;

[…]"

7. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 91/271:

„Členské státy zajistí, aby byly všechny aglomerace vybaveny stokovými soustavami městských odpadních vod, a to nejpozději do:

— 31. prosince 2000 u aglomerací s populačním ekvivalentem vyšším než 15 000 PE,

— 31. prosince 2005 u aglomerací s populačním ekvivalentem v rozmezí 2 000 až 15 000 PE.

[…]"

8. Článek 4 téže směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby městské odpadní vody odváděné stokovými soustavami byly před vypuštěním podrobeny sekundárnímu čištění nebo jinému rovnocennému čištění, a to nejpozději do:

— 31. prosince 2000 u všech vypouštění z aglomerací s populačním ekvivalentem vyšším než 15 000 PE,

— 31. prosince 2005 u všech vypouštění z aglomerací s populačním ekvivalentem v rozmezí 10 000 až 15 000 PE,

— 31. prosince 2005 u všech vypouštění do sladkých vod a do ústí řek z aglomerací s populačním ekvivalentem v rozmezí 2 000 až 10 000 PE.

[…]

3. Vypouštění z čistíren městských odpadních vod podle odstavců 1 a 2 musí vyhovovat požadavkům uvedeným v příloze I B. […]

4. Zatížení vyjádřené v PE se vypočte z maximálního průměrného týdenního zatížení na vstupu do čistírny odpadních vod během roku s vyloučením neobvyklých situací, jako jsou například situace vyvolané silnými dešti."

9. Článek 15 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Příslušné orgány nebo jiné vhodné subjekty monitorují:

— vypouštění z čistíren městských odpadních vod, aby ověřily soulad s požadavky přílohy I B podle kontrolních postupů stanovených v příloze I D,

[…]"

10. Příloha I směrnice 91/271 se pod nadpisem „Požadavky na městské odpadní vody" člení na čtyři části: A. Stokové soustavy; B. Vypouštění z čistíren městských odpadních vod do recipientů; C. Průmyslové odpadní vody; D. Referenční metody monitorování a vyhodnocování výsledků.

11. Podle části B přílohy I:„1. Čistírny městských odpadních vod mají být projektovány nebo upraveny tak, aby před vypuštěním do recipientu bylo možno odebírat reprezentativní vzorky vstupujících odpadních vod a vod vyčištěných.

2. Vypouštění z čistíren městských odpadních vod podrobené čištění podle článků 4 a 5 musí vyhovovat požadavkům uvedeným v tabulce 1.

[…]“

12. Část D přílohy I směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby použité metody monitorování odpovídaly přinejmenším úrovni dále uvedených požadavků.

Metody alternativní k metodám uvedeným v odstavcích 2, 3 a 4 mohou být použity za předpokladu, že lze prokázat, že poskytují rovnocenné výsledky.

Členské státy předají Komisi všechny podstatné informace o použitých metodách. Jestliže Komise usoudí, že nejsou splněny podmínky uvedené v odstavcích 2, 3 a 4, předloží Radě vhodný návrh.

2. V přesně určeném bodě na odtoku z čistírny[,] a je-li to třeba, také na vtoku do čistírny se budou odebírat vzorky vázané na průtok nebo 24hodinové slévané vzorky, aby bylo možné sledovat soulad s požadavky na vypouštěné odpadní vody stanovené touto směrnicí.

Je třeba používat metody správné laboratorní praxe zaměřené na minimální znehodnocení vzorků mezi jejich odebráním a rozborem.

3. Minimální roční počet vzorků bude stanoven v závislosti na velikosti čistírny a vzorky musí být odebírány v pravidelných intervalech během celého roku:

– 2 000 až 9 999 PE: 12 vzorků během prvního roku.

Čtyři vzorky během následujících let, pokud lze prokázat, že vody během prvního roku vyhovují ustanovením směrnice; pokud jeden vzorek ze čtyř nevyhoví, musí být v následujícím roce odebráno 12 vzorků.

– 10 000 až 49 999 PE: 12 vzorků.

– 50 000 PE nebo více 24 vzorků.

[…]“

13. Tabulka 1 přílohy I směrnice 91/271 obsahuje „Požadavky na vypouštění z čistíren městských odpadních vod podle článků 4 a 5 této směrnice [...]“.

B – *Vnitrostátní právo*

14. Směrnice 91/271 byla do portugalského práva provedena nařízením s mocí zákona č. 152/97 ze dne 19. června 1997 [4].

4 — Portugalský úřední věstník, řada I-A, č. 139, s. 2959.

15. Článek 5 odst. 2 uvedeného nařízení s mocí zákona č. 152/97 stanoví určité lhůty k tomu, aby subjekty zmíněné v článku 4 nařízení přijaly nezbytné postupy k tomu, aby byly stávající odpady nebo odpady předpokládané ke dni vstupu nařízení v účinnost podrobeny sekundárnímu čištění. Zejména je stanovena lhůta do 31. prosince 2005 pro aglomerace s PE přesahujícím 10 000 a nižším nebo rovnajícím se 15 000 a pro aglomerace s PE přesahujícím 2 000 a menším nebo rovnajícím se 10 000 v případě vypouštění do sladkých vod nebo do ústí řek.

16. Porušení ustanovení čl. 15 odst. 2 představuje podle článku 14 nařízení s mocí zákona č. 152/97 protiprávní jednání, za které lze uložit pokutu.

II – **Postup před zahájením soudního řízení**

17. Postup před podáním projednávané žaloby byl zahájen v roce 2009 a jeho předmětem bylo možné porušení článků 3, 4 a 10 směrnice 91/271 Portugalskou republikou ve vztahu k 186 aglomeracím.

18. Během předcházejícího postupu Portugalská republika částečně splnila požadavky Komise, takže se žaloba Komise nakonec týká porušení článku 4 směrnice 91/271 Portugalskou republikou ve vztahu k 52 aglomeracím.

III – **Žaloba Komise a řízení před Soudním dvorem**

19. Komise v žalobě tvrdila, že pro dosažení souladu s uvedeným ustanovením nestačí vybudovat čistírny (což je povinnost uložená článkem 3 téže směrnice 91/271), nýbrž je nutné, aby čistírny fungovaly, a to takovým způsobem, aby vyčištěné vody odpovídaly požadavkům stanoveným v příloze I této směrnice.

20. Podle jejího názoru je pro určení, zda vyčištěné vody splňují požadavky přílohy I, potřeba, aby byly předmětem monitorování stanoveného v části D uvedené přílohy I během prvního roku.

21. Portugalská vláda ve své žalobní odpovědi výše uvedené nezpochybňovala a ve své obhajobě se soustředila na to, že dotčených aglomerací je ve skutečnosti 26 a že práce nezbytné ke splnění požadavku jsou velmi pokročilé.

22. Jak již bylo uvedeno, Soudní dvůr uložil účastníkům, aby vysvětlili svůj názor na podmínky dosažení souladu s článkem 4 směrnice 91/271, a vyzval je, aby se vyjádřili ke konkrétní otázce, zda postačuje soulad v okamžiku zahájení provozu čistírny, či zda je za použití části D přílohy I směrnice, v níž se členským státům ukládá zajistit, aby uplatňovaly metodu kontroly kvality vypouštění, navíc nutné uspokojivě vykonat tyto kontroly během prvního roku provozu.

23. Na jednání Komise tvrdila, že vybudování čistírny nestačí, nýbrž je nutné, aby správně fungovala, jelikož cílem směrnice 91/271 je zajistit kvalitu vyčištěných vod, nikoli pouhé vybudování čistíren. Podle Komise lze správné fungování čistírny prokázat pouze uskutečněním kontrol stanovených v části D přílohy I směrnice 91/271, přičemž k těmto kontrolám je nutný minimální počet vzorků podle velikosti čistírny, konkrétně během prvního roku provozu.

24. Portugalská republika se domnívá, že rozhodným okamžikem pro účely souladu s článkem 4 směrnice je okamžik uvedení čistírny do provozu; konkrétně okamžik, v němž je v souvislosti s uvedením čistírny do provozu uspokojivě provedena první kontrola kvality vypouštění.

IV – **Posouzení**

A – *Úvodní poznámka*

25. Jak známo, skutečnost, že členský stát nezpochybňuje nesplnění povinnosti vytýkané Komisí, nebrání Soudnímu dvoru, aby ověřil správnost výkladu unijního práva, který Komisi vedl k podání žaloby. Jak bylo uvedeno v rozsudku Komise v. Švédsko, „v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti přísluší Soudnímu dvoru konstatovat, zda vytýkané nesplnění povinnosti existuje, či nikoli, a to i pokud dotyčný stát nesplnění povinnosti nezpochybňuje“ [5].

26. V projednávané věci Portugalská republika ve svém písemném vyjádření zpočátku zpochybňovala posouzení Komise ohledně porušení článku 4 směrnice 91/271 ve vztahu k různým aglomeracím, aniž však zpochybňovala výklad uvedeného ustanovení, na jehož základě Komise dospěla k závěru, že se Portugalská republika dopustila porušení jedné z povinností, které jí příslušejí podle Smluv (článek 258 SFEU).

27. Jelikož bez ohledu na obhajobu, kterou Portugalská republika použila, „přísluší Soudnímu dvoru konstatovat, zda vytýkané nesplnění povinnosti existuje, či nikoli“, byli účastníci, jak již bylo uvedeno, vyzváni, aby se vyjádřili k výkladu článku 4 směrnice 91/271 ve spojení s částí D přílohy I téže směrnice. Z tohoto důvodu již Portugalská republika na jednání zpochybňovala výklad prvně zmíněného ustanovení obhajovaný Komisí a tvrdila, že za porušení lze považovat jen to, pokud čistírna nezahájila provoz v den stanovený v tomto ustanovení, aniž je nutné, aby uplynula doba potřebná k uskutečnění kontrol stanovených v uvedené části D přílohy I.

28. Je tudíž třeba určit, zda výklad článku 4 směrnice 91/271 zaujatý Komisí je v souladu s právem, či nikoli, neboť na této okolnosti v konečném důsledku musí záviset existence nesplnění povinnosti vytýkaného prostřednictvím žaloby, kterou bylo zahájeno toto řízení.

B – *K rozhodnutím Soudního dvora ohledně vazby mezi článkem 4 a částí D přílohy I směrnice 91/271*

29. Článek 4 odst. 1 směrnice 91/271 stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby městské odpadní vody odváděné stokovými soustavami byly před vypuštěním podrobeny sekundárnímu čištění nebo jinému rovnocennému čištění“. Tato povinnost měla být splněna v závislosti na druhu aglomerace do 31. prosince 2000 nebo do 31. prosince 2005.

30. Současně podle odstavce 3 téhož článku 4 „[v]ypouštění z čistíren městských odpadních vod podle odstavců 1 a 2 musí vyhovovat požadavkům uvedeným v příloze I B. […]“.

31. Část B přílohy I v odstavci 1 stanoví, že „[č]istírny městských odpadních vod mají být projektovány nebo upraveny tak, aby před vypuštěním do recipientu bylo možno odebírat reprezentativní vzorky vstupujících odpadních vod a vod vyčištěných“, přičemž odstavec 2 stanoví, že „[v]ypouštění z čistíren městských odpadních vod podrobené čištění podle článků 4 a 5 musí vyhovovat požadavkům uvedeným v tabulce 1“.

32. Článek 4 směrnice 91/271 však vůbec nezmiňuje část D téže přílohy I, podle níž, jak stanoví její odstavec 1, „[č]lenské státy zajistí, aby použité metody monitorování odpovídaly přinejmenším úrovni dále uvedených požadavků“. K tomu se podle odstavce 2 téže části D připojuje povinnost odebírat vzorky „v přesně určeném bodě na odtoku z čistírny[,] a je-li to třeba, také na vtoku do čistírny[,] […]

5 — Věc C-438/07, EU:C:2009:613, bod 53.

vázané na průtok nebo 24hodinové slévané vzorky, aby bylo možné sledovat soulad s požadavky na vypouštěné odpadní vody stanovené touto směrnicí“. Nadto bude podle odstavce 3 stanoven „minimální roční počet vzorků […] v závislosti na velikosti čistírny“ a povinnost je odebírat „v pravidelných intervalech během celého roku“.

33. Soudní dvůr již měl příležitost se vyslovit k otázce vazby, která případně existuje mezi článkem 4 a částí D přílohy I směrnice 91/271. Ve věci Komise v. Itálie [6] tak Soudní dvůr schválil Komisí obhajovanou vazbu mezi článkem 4 a částí D přílohy I směrnice 91/271, když dospěl k závěru, že soulad s článkem 4 směrnice nastává v závislosti na postupu odebírání vzorků stanoveném v části D přílohy I směrnice 91/271.

34. Ve věci Komise v. Belgie [7] belgická vláda tvrdila, že není nutné dodržet postup podle části D přílohy I směrnice 91/271, jestliže první výsledky po uvedení čistírny do provozu splňují požadavky kvality stanovené v tabulce 1 téže přílohy I. Komise má za to, že tento názor Soudní dvůr neschválil při rozhodování merita věci. Je však jisté, že v této věci Soudní dvůr neměl skutečnou příležitost vyslovit se k tomuto konkrétnímu problému, protože následně byla určující ta skutečnost, že belgická vláda uznala, že dotčené dvě aglomerace ani neměly čistírnu odpadních vod [8], a proto není možné říci, že by v tomto druhém rozsudku bylo schváleno kritérium uvedené v rozsudku, jímž byla rozhodnuta věc Komise v. Itálie [9].

35. Za této situace je možno dospět k závěru, že Soudní dvůr měl ve skutečnosti jen jednou příležitost se vyslovit k vazbě mezi článkem 4 a částí D přílohy I směrnice 91/271, a to způsobem zcela spjatým s okolnostmi. To vysvětluje, že Soudní dvůr nyní uložil účastníkům řízení, aby se k problému vyjádřili.

C – *K výkladu článku 4 v systematice směrnice 91/271*

36. Z prvotní souhrnné analýzy směrnice 91/271 vyplývá, že spojení článku 4 a části D přílohy I vede k rozporu s článkem 3 téže směrnice.

37. Pokud je totiž pro dosažení souladu s článkem 4 nezbytné uskutečnit postup stanovený v části D přílohy I, čistírny by musely být vybudovány jeden rok přede dnem stanoveným v článku 3, aby byly městské odpadní vody podrobeny čištění, neboť postup podle části D, jak ho požaduje Komise, musí probíhat během jednoho roku.

38. Lhůty stanovené článkem 3 směrnice k tomu, aby byly všechny aglomerace vybaveny stokovými soustavami, jsou však totožné se lhůtami stanovenými v čl. 4 odst. 1 pro použití čištění za podmínek vyžadovaných v odstavci 3 téhož článku 4. Vykládat článek 4 způsobem, který navrhuje Komise – a který Soudní dvůr přijal ve věci Komise v. Itálie [10] – by nezbytně znamenalo ponechat článek 3 bez účinku.

39. Doslovný výklad článků 3 a 4 směrnice 91/271 podle mého názoru umožňuje vyloučit zmíněný rozpor a poskytnout řešení, které je v souladu se systematikou směrnice.

40. V tomto ohledu je předně třeba podotknout, že článek 4 nikde nezmiňuje část D přílohy I. Dotyčná příloha je výslovně zmíněna toliko v odstavci 3 tohoto ustanovení, v němž se stanoví, že „[v]ypouštění […] podle odstavců 1 a 2 musí vyhovovat požadavkům uvedeným v příloze I B“. Tyto požadavky odkazují na kvalitu vypouštění.

6 — Věc C-565/10, EU:C:2012:476, body 37 až 39.

7 — Věc C-395/13, EU:C:2014:2347.

8 — Věc C-395/13, EU:C:2014:2347, bod 48.

9 — Věc C-565/10, EU:C:2012:476.

10 — Věc C-565/10, EU:C:2012:476, body 37 až 39.

41. Část D přílohy I se týká „[r]eferenčních metod monitorování a vyhodnocování výsledků“. Tedy postupů, které je třeba dodržet s cílem prokázat, že vypouštění postupně vyhovují kvalitativním požadavkům vyžadovaným směrnicí.

42. Takové „referenční metody, monitorování a vyhodnocování“ je třeba uplatňovat při provozu čistíren, tedy neomezeně. Ve skutečnosti čl. 15 odst. 1 směrnice 91/271 stanoví, že orgány musí monitorovat vypouštění „aby ověřily *soulad s požadavky* přílohy I [*části] B* podle kontrolních postupů stanovených v příloze I [*části] D*“ [11].

43. Je tudíž zřejmé, že část D přílohy I odkazuje na trvající povinnost, jejímž prostřednictvím jde o to zajistit, že vypouštění v *průběhu let* vyhovují kvalitativním požadavkům, které musí splňovat *od uvedení* čistírny *do provozu*. Výklad, že čistírna může zahájit provoz ve smyslu článku 4 směrnice 91/271 pouze tehdy, pokud vypouštění z ní prokázalo určitou kvalitu během jednoho roku – což je postoj, který obhajuje Komise, když tvrdí, že souladu s článkem 4 je dosaženo pouze tehdy, pokud byl dodržen postup podle části D přílohy I – nepovažuji za přesvědčivý.

44. Skutečnost, na kterou Komise poukazovala při jednání, že ze zkušenosti lze prokázat, že nejsou neobvyklé případy čistíren, které zahájí provoz za podmínek, jež neumožňují zajistit úrovně kvality vyžadované směrnicí 91/271, nemůže ospravedlnit praxi, kdy se má za to, že čistírny postavené ve lhůtách podle článku 3 směrnice byly uvedeny do provozu pouze tehdy, pokud bylo zjištěno, že vzorky zkoumané během jednoho roku podle postupu stanoveného v části D přílohy I vyhovují úrovním uvedeným v části B téže přílohy. Pro tento případ je spíše třeba prosadit řešení spočívající v ověření, zda čistírna od počátku splňuje podmínky nezbytné pro uvedení do provozu, tedy zda v tom okamžiku vyhovuje požadavkům části B přílohy I. To je okolnost, k jejímuž prokázání není nutné dokončit odebírání vzorků podle části D přílohy I, jehož účelem, jak již bylo uvedeno, je zajistit, že kvalita vyčištěných vod bude vždy taková, kterou bylo třeba zaručit od samotného okamžiku, kdy byla čistírna poprvé uvedena do provozu.

D – *K použití navrženého výkladu článku 4 směrnice 91/271 na okolnosti projednávané věci*

45. Na základě výše uvedeného může být žalobě Komise vyhověno pouze ve vztahu k těm aglomeracím, které nebyly vybaveny fungující stokovou soustavou ke dni stanovenému článkem 4 směrnice 91/271 a v souladu s požadavky vyžadovanými částí B přílohy I téže směrnice. Žaloba musí být naopak zamítnuta, co se týče aglomerací, které měly k uvedenému dni v provozu stokovou soustavu v souladu s podmínkami části B přílohy I, aniž je nutné uspokojivě provést kontroly stanovené pro první rok provozu v části D téže přílohy I.

V – **Náklady řízení**

46. V souladu s čl. 138 odst. 1 jednacího řádu navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že účastníci řízení ponesou vlastní náklady řízení.

11 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

VI – **Závěry**

47. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1. Portugalská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 4 směrnice 91/271/EHS, ve vztahu k těm aglomeracím, které nebyly vybaveny fungující stokovou soustavou ke dni stanovenému uvedeným ustanovením a v souladu s požadavky vyžadovanými částí B přílohy I téže směrnice.

2. Žaloba se zamítá ve vztahu k aglomeracím, které byly k tomuto dni vybaveny fungující stokovou soustavou za podmínek části B přílohy I, aniž je nutné uspokojivě provést kontroly stanovené pro první rok provozu v části D téže přílohy I.

3. Účastníci řízení ponesou vlastní náklady řízení.“