Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 26. januarja 2012 [1]

Zadeva C-301/10

Evropska komisija
proti

Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska

„Direktiva 91/271/EGS — Kanalizacijski sistemi — Čiščenje komunalne odpadne vode — Pojma ‚zadostna učinkovitost' in ‚najboljše tehnično znanje, brez nepotrebnih stroškov'"

1. Ta zadeva izhaja iz tožbe, ki jo je Komisija vložila proti Združenemu kraljestvu zaradi domnevne kršitve Direktive 91/271/EGS [2] o čiščenju komunalne odpadne vode (v nadaljevanju tudi: Direktiva). Ta tožba je del več podobnih postopkov, ki jih je Komisija uvedla proti več državam članicam v zvezi z različnimi deli Direktive: vendar se od večine razlikuje, ker jedro spora ne zadeva presoje dejanskih okoliščin, temveč razlago nekaterih pojmov iz zakonskega besedila, ki niso natančneje opredeljeni. Kot bomo videli, sta od pomena, ki ga je treba določiti tem pojmom, odvisna določitev obveznosti, ki jih Direktiva nalaga državam članicam, in zato utemeljenost tožbe Komisije.

I – Pravni okvir

2. Določbe Direktive, ki so upoštevne v tej zadevi, so zlasti členi 3, 4 in 10 ter Priloga I.

3. Člen 3 uvaja splošno načelo, v skladu s katerim morajo države članice za vse urbane aglomeracije, ki presegajo določene minimalne velikosti, [3] zagotoviti kanalizacijske sisteme. Za kraje, na katere se nanaša ta tožba, je bil skrajni rok, ki ga Direktiva določa za uskladitev s členom 3, 31. december 2000.

4. Člen 4 s pogoji in roki, ki so v precejšnem delu podobni tistim iz člena 3, določa obveznost, da „bo komunalna odpadna voda, ki vstopa v kanalizacijske sisteme, pred izpustom obdelana v sekundarnem postopku čiščenja ali primerljivem postopku".

5. Ni sporno, da za vse kraje, ki so predmet te tožbe, veljajo obveznosti tako iz člena 3 kot iz člena 4.

1 — Jezik izvirnika: italijanščina.

2 — Direktiva Sveta z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (91/271/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 26).

3 — Določena na populacijski ekvivalent 2000. Pojem „populacijski ekvivalent" vsebuje točka 6 člena 2, vendar v tem primeru ni pomemben: ni namreč sporno, da so za vse kraje, ki jih je v tožbi navedla Komisija, obstajale obveznosti iz člena 3 in člena 4 Direktive.

6. Člen 10 opisuje lastnosti, ki jih morajo imeti čistilne naprave iz člena 4, in določa:

„Države članice zagotovijo, da bodo komunalne čistilne naprave, zgrajene za izpolnitev zahtev iz členov 4, 5, 6 in 7, načrtovane, zgrajene, upravljane in vzdrževane tako, da bo zagotovljena zadostna učinkovitost delovanja ob vseh običajnih lokalnih podnebnih razmerah. Pri načrtovanju naprav je potrebno upoštevati sezonsko spreminjanje bremena.“

7. Priloga I k Direktivi vsebuje nekatere dodatne tehnične podatke. Zlasti v točki A, ki ureja kanalizacijske sisteme, je določeno:

„Kanalizacijski sistemi morajo upoštevati zahteve pri čiščenju komunalne odpadne vode.

K načrtovanju, izgradnji in vzdrževanju kanalizacijskih sistemov je potrebno pristopiti v skladu z najboljšim tehničnim znanjem, brez nepotrebnih stroškov, pri čemer je potrebno posebno pozornost nameniti:

— količini in značilnostim komunalne odpadne vode,

— preprečevanju puščanja,

— omejevanju onesnaženja sprejemnih voda zaradi preplavljanja voda ob neurjih.“

8. Pravkar navedeni točki A je dodana še opomba s tem besedilom:

„Ker v praksi ni mogoče zgraditi kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav tako, da bi lahko prečistili vso odpadno vodo v razmerah, kot je neobičajno močno deževje, morajo države članice določiti merila za zmanjšanje onesnaženja zaradi preplavljanja vode ob neurjih. Ta merila lahko temeljijo na stopnji redčenja ali zmogljivosti v razmerju na tok ob suhem vremenu ali pa določajo neko sprejemljivo število preplavljanj na leto.“

9. Ista opomba se uporablja tudi v točki B Priloge, v kateri so navedene nekatere zahteve, ki jih morajo izpolnjevati čistilne naprave.

II – Dejansko stanje in predhodni postopek

10. Tožba Komisije zadeva štiri kraje: Whitburn, Beckton, Crossness in Mogden.

11. Prvi kraj (Whitburn) leži na severovzhodu Anglije. Komisija v zvezi z njim očita le kršitev člena 3 Direktive glede kanalizacijskih sistemov.

12. Preostali trije kraji pa se nahajajo na območju Londona in so del sistema zbiranja in čiščenja odpadne vode glavnega mesta. Komisija v primeru krajev Beckton in Crossness očita kršitev člena 3 v zvezi s kanalizacijskimi sistemi ter členov 4 in 10 v zvezi s čistilnimi napravami. Za Mogden pa očita le kršitev členov 4 in 10.

13. Predhodni postopek v zvezi s to zadevo je bil posebej dolg in zapleten, vendar ga ni treba podrobneje opisati. Na kratko ga je mogoče povzeti tako.

14. Komisija je na podlagi prijave, ki jo je prejela že leta 2000, in po neuspešnih razgovorih z britanskimi organi 3. aprila 2003 poslala Združenemu kraljestvu prvi pisni opomin glede razmer v Whitburnu.

15. Nato je Komisija, ker je prejela prijave v zvezi s sanitarnimi odplakami, ki so bile v letih 2004 in 2005 v velikih količinah izpuščene v Temzo, stopila v stik z britanskimi organi v zvezi s tem in 21. marca 2005 poslala pisni opomin v zvezi z razmerami na območju Londona.

16. Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovori organov Združenega kraljestva, je 10. aprila 2006 izdala prvo obrazloženo mnenje, v katerem je glede Whitburna očitala kršitev člena 3 in Priloge I k Direktivi ter glede Londona kršitev členov 3, 4 in 10 ter Priloge I.

17. Komisija je na podlagi podatkov, ki so ji jih pozneje posredovali britanski organi, 1. decembra 2008 izdala dodatno obrazloženo mnenje, v katerem je predmet očitkov v zvezi z območjem Londona omejila na četrti Beckton, Crossness in Mogden.

18. Med Komisijo in organi Združenega kraljestva je nato prišlo do pisnega dopisovanja in razgovorov, vendar rešitve niso dosegli. Ker Komisija z odgovori Združenega kraljestva na obrazloženi mnenji ni bila zadovoljna, je vložila to tožbo.

III – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

19. Tožba je v sodno tajništvo prispela 16. junija 2010. Stranki sta bili nato, po običajni izmenjavi pisnih stališč, zaslišani na obravnavi 10. novembra 2011.

20. Komisija Sodišču predlaga, naj:

— ugotovi, da Združeno kraljestvo s tem, da v Whitburnu ter v londonskih četrtih Beckton in Crossness ni zagotovilo ustreznih kanalizacijskih sistemov v skladu s členom 3(1) in (2) ter Prilogo I(A) k Direktivi in ni zagotovilo primernega čiščenja odpadne vode iz čistilnih naprav v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu v skladu s členoma 4(1) in (3) in 10 ter Priloge I(B) k Direktivi, ni izpolnilo obveznosti iz teh določb;

— Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

21. Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

IV – Neizpolnitev obveznosti

A – *Uvodne ugotovitve*

22. Kot sem ugotovil že zgoraj in kot sta stranki sami večkrat poudarili, je dejansko stanje v tej zadevi skoraj v celoti nesporno, razen nekaterih postranskih vidikov. Jedro spora je v bistvu pravne narave in se nanaša na nujnost opredelitve nekaterih ključnih pojmov iz Direktive.

23. Komisija za vse štiri zadevne kraje Združenemu kraljestvu očita čezmerno količino odpadne vode, ki pred izpustom ni bila prečiščena. Natančneje, vzrok za ta položaj je po mnenju Komisije čezmerna uporaba tako imenovanih zadrževalnikov odpadne vode (v angleščini *combined sewer overflows* ali CSO). Gre za naprave, ki omogočajo, da se voda, ki predhodno ni bila prečiščena, v primeru preobremenitve kanalizacijskega sistema neposredno izlije v okolje (običajno v morje ali reko).

24. CSO so, kot razkriva ime, bistvena sestavina zlasti tako imenovanih mešanih sistemov, pri katerih edini kanalizacijski sistem zbira tako odpadno vodo iz gospodinjstev in/ali tehnološko odpadno vodo, ki jo proizvajajo civilno prebivalstvo in industrijske dejavnosti, kot tudi padavinske vode, ki jih povzročajo atmosferske padavine. Kot je mogoče zlahka ugotoviti, je tovrstni kanalizacijski sistem odvisen predvsem od spreminjanja obremenitev zaradi padavin: v deževnih obdobjih se namreč količina vode, ki se zbira v kanalizacijskem sistemu, močno poveča. Novozgrajeni kanalizacijski sistemi pogosto ločeno zbirajo padavinske vode, vendar v primeru obstoječih mešanih naprav taka sprememba velikokrat ni mogoča, saj zahteva zapletene prilagoditve in previsoke stroške. Največ kanalizacijskih sistemov, ki se v tej zadevi obravnavajo, je mešanih.

B – *Razlaga Direktive*

25. Preden preidem k preučitvi posameznih vidikov neizpolnitve obveznosti, ki jih zatrjuje Komisija, je treba preučiti nekatere temeljne vidike Direktive.

26. Najprej je treba spomniti, da je, kot je Sodišče že navedlo, cilj Direktive širok: ne omejuje se na varstvo vodnih ekosistemov, ampak želi na splošno „ljudi, živalstvo, rastlinstvo, tla, vodo, zrak in krajino“ zaščititi pred negativnimi vplivi. Razlaga zakonskega besedila mora zato vedno upoštevati ta njen široki cilj.[4]

27. Direktiva na nekaterih področjih nalaga državam članicam številčno opredeljene obveznosti, ki jih je mogoče relativno lahko preveriti: v mislih imam, na primer, opredelitev „primarnega čiščenja“ iz točke 7 člena 2 ali pa lastnosti, ki so v preglednici 1 Priloge I določene za čistilne naprave.

28. Z drugih vidikov pa določbe Direktive ne vsebujejo natančnih številčno/kvantitativno opredeljenih meril in so zato lahko predmet različnih razlag, Sodišče pa bo na koncu odločilo, katera med njimi je pravilna. Kot je mogoče zlahka ugotoviti, se v tej zadevi obravnava prav ta drugi primer. Seveda Sodišče ne sme arbitrarno oblikovati številčnih meril, ki se jim je zakonodajalec želel izogniti. Vendar pa lahko zagotovi opredelitve, ki s tem, da – kolikor je to mogoče – natančno določi, kaj izhaja iz zakonskega besedila, pomenijo razumne razlagalne napotke.

29. V zvezi s tem moram zato ugotoviti, da je na področju, ki se obravnava v tej zadevi, posebno problematično, da ni natančnih mejnikov. Ne le da Direktiva vsebuje samo nekaj splošnih in nenatančnih pojmov, večinoma na visoko tehničnem področju, tudi Komisija v zvezi s tem ni izdala smernic, niti enostranskih, ki bi omogočile, da se razume razlaga, ki so jo njeni uradniki namenili določbam. Po mojem mnenju bi bila pojasnitev v tem smislu, če ne s strani zakonodajalca pa vsaj s strani Komisije, z izdelavo in objavo ustreznih razlagalnih napotkov zelo primerna.

30. Po tem pojasnilu bom zdaj prešel na pregled glavnih pojmov, ki jih je treba pojasniti v tej zadevi.

1. „Zadostna učinkovitost“ čistilnih naprav

31. Pojem „zadostna učinkovitost“ vsebuje člen 10 Direktive in se nanaša le na čistilne naprave, ne pa na kanalizacijske sisteme. Gre za pojem, ki je bil naveden že v prvem predlogu Direktive, ki ga je Komisija predložila leta 1989[5] in ki je v bistvu ostal nespremenjen do končnega besedila. Natančneje, kot smo videli pri navedbi besedila člena 10 zgoraj, Direktiva govori o „zadostni učinkovitosti delovanja ob vseh običajnih lokalnih podnebnih razmerah“.

4 — Sodba z dne 23. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-280/02, ZOdl., str. I-8573, točki 16 in 17).

5 — COM(89) 518 konč., UL C 300, 29. 11. 1989, str. 8 (člen 9).

32. Po mojem mnenju ni sporno, da je pravkar navedeno določbo treba razlagati tako, da določa, da morajo biti čistilne naprave praviloma zmožne prečistiti vso odpadno vodo, ki v običajnih razmerah nastane na določenem območju. To je potrdilo tudi Sodišče v svoji sodni praksi. Sodišče je presodilo, da obveznosti niso izpolnjene v primerih, ko je bilo zbranih in/ali prečiščenih 80 % ali 90 % odpadnih voda iz aglomeracije.[6] Taka stroga določitev je tudi v skladu s posebno širokim ciljem Direktive, na katerega sem opozoril zgoraj. Poleg tega je, kot določa določba, pri načrtovanju čistilnih naprav treba upoštevati sezonska nihanja. Z drugimi besedami, sezonska podnebna nihanja, ki so predvidljiva, ne upravičujejo neizvedenega čiščenja odpadne vode. To, da Direktiva govori o „sezonskem“ spreminjanju, pomeni, da gre načeloma za redne spremembe, ki pomenijo potek, ki se običajno letno ponavlja. Obratno pa lahko spreminjanje bremena, ki je povsem neredno in ga ni mogoče predvideti, v skladu s členom 10 upraviči neizvedeno čiščenje.

33. Ugotovitev iz prejšnje točke pa kljub temu ne smemo razlagati preveč strogo, ker menim, da je neizvedeno čiščenje odpadne vode mogoče upravičiti le v primeru dogodkov, ki se v povprečju zgodijo vsaj enkrat letno (za katere očitno ne moremo govoriti o „sezonskih“ pojavih). Člen 10 je treba razlagati v povezavi z opombo 1 Priloge I, ki jo bom preučil pozneje in ki državam članicam omogoča, da določijo neko sprejemljivo število preplavljanj na leto.

34. Z drugimi besedami, neizvedeno čiščenje odpadne vode je v skladu s členom 10 Direktive dopustno le v razmerah, ki niso običajne. Tega primera ni mogoče opredeliti natančneje, saj se je zakonodajalec želel izogniti temu, da bi ga pojasnil z natančnejšimi številčnimi merili. Vendar pa je neizpodbitno, da čistilna naprava, ki je bila načrtovana na način, da neprečiščeno odpadno vodo redno izpušča v okolje, ni v skladu z Direktivo.

35. V tem okviru menim, da je ob ugotovitvi obstoja jasne načelne obveznosti in neobstoja natančne količinske opredelitve morebitnih izjem od te obveznosti povsem legitimno, da Komisija, ko izvršuje nadzor glede spoštovanja prava Unije, sprejme interne smernice, s katerimi informacije zakonodajalca pretvori v določene in preverljive številke, na podlagi katerih lahko v vsakem konkretnem primeru presodi, ali je primerno, da proti državi vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti. Jasno je, da mora v vsakem primeru zadnjo presojo opraviti Sodišče kot sodišče, pristojno za spore zaradi neizpolnitve obveznosti: v tem postopku bo lahko upoštevalo in moralo upoštevati vse okoliščine vsakega posameznega primera.

36. Kot sem že poudaril, pa je v obravnavanem primeru težava ta, da Komisija ne le, naj ne bi podala nikakršnih pojasnil v tem smislu, tudi na interni ravni naj v zvezi s tem ne bi imela izoblikovane prakse. Očitno je, da to še bolj oteži nalogo Komisije in nalogo sodišča Unije.

2. „Neobičajno močno deževje“ in „neurja“

37. Zakonodajalec je ta dva pojma uporabil v Prilogi I k Direktivi, natančneje v opombi 1. V nadaljevanju je treba še enkrat navesti del besedila te opombe (moj poudarek):

„Ker v praksi ni mogoče zgraditi kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav tako, da bi lahko prečistili vso odpadno vodo v razmerah, *kot je neobičajno močno deževje*, morajo države članice določiti merila za zmanjšanje onesnaženja zaradi *preplavljanja vode ob neurjih*.“

6 — Sodbi z dne 7. maja 2009 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-530/07, neobjavljena v ZOdl., točki 28 in 53) in z dne 14. aprila 2011 v zadevi Komisija proti Španiji (C-343/10, točki 56 in 62).

38. Uvodoma je treba ugotoviti, da sta oba pojma upoštevna tako glede kanalizacijskih sistemov kot glede čistilnih naprav. Zakonodajalec je tako za prve kot za druge tu navedel okoliščino, da zgraditev popolnih sistemov, tako da bi kanalizirali in prečistili vso odpadno vodo, brez izjeme, dejansko ni izvedljiva. Zato morajo države članice določiti način za omejevanje škode, ki neizogibno nastane, kadar vse odpadne vode ni mogoče zbrati in/ali prečistiti.

39. Združeno kraljestvo je v stališčih zatrjevalo, da naj primeri, v katerih Direktiva dopušča, da se odpadna voda lahko izogne ujetju ali čiščenju, ne bi bili le izjemni: opomba 1 v Prilogi I naj bi bila navedena primeroma in naj ne bi preprečevala državam, da tudi na podlagi presoje stroškovne učinkovitosti dopustijo podobne primere, tudi ko niso podane izredne razmere. Nasprotno pa Komisija meni, da bi lahko neizvedeno zbiranje ali neizvedeno čiščenje vode dopustili le izjemoma, le v izrednih razmerah.

40. Čeprav besedilo, ki terja razlago, ni najbolj jasno, menim, da je stališče Komisije pravilno in da je treba navedeno opombo 1, v zvezi s katero še zdaleč ne moremo potrditi razlage, ki jo predlaga Združeno kraljestvo, razumeti tako, da neizvedenega zbiranja ali neizvedenega čiščenja vode nikoli ni mogoče šteti za „običajne“ primere in za združljive z Direktivo, razen če ni prišlo do izrednih okoliščin.

41. Res je, da je primer „neobičajno močno deževje“ v različnih jezikovnih različicah Direktive naveden zgolj primeroma („v razmerah, *kot je*“). Zato implicitno dopušča, da je tudi v drugih razmerah mogoče dopustiti neizvedbo zbiranja ali neizvedbo čiščenja vode. Vendar ni navedeno, katere so te druge razmere.

42. Drugače kot Združeno kraljestvo menim, da morajo biti kljub temu podani primeri, ki so v svojih mogočih različnostih izredni. Nikakor ni mogoče potrditi, da do izlitja neprečiščene odpadne vode v okolje lahko pride v „običajnih“ razmerah. V tem smislu govorijo zlasti spodnje utemeljitve.

43. Prvič, opombo 1 je treba razumeti glede na splošni cilj Direktive, ki je zagotoviti varstvo okolja na višji ravni. Absurdno bi bilo priznati, da se lahko neprečiščena odpadna voda redno izliva v okolje, če ni izrednih okoliščin, zgolj zato, ker sta bila kanalizacijski sistem ali čistilna naprava projektirana z manjšo zmogljivostjo.

44. Drugič, dejstvo, da je neobičajno močno deževje le eden od primerov, v katerih so dovoljene izjeme od načela popolnega zbiranja/čiščenja, ne pomeni, da v drugih primerih, v katerih je to mogoče dovoliti, ni treba ohraniti pogoja v zvezi z izrednostjo. Nasprotno, to lastnost določata okvir in cilj določbe.

45. Tretjič, v nadaljevanju je treba pojasniti odlomek, ki določa, da morajo države članice določiti merila za zmanjšanje onesnaženja zaradi „preplavljanja vode ob neurjih“. Združeno kraljestvo trdi, da je to besedno zvezo treba razumeti tako, da se nanaša na vsako vrsto preplavljanja, vendar razlaga Direktive kaže, da to ni bila volja zakonodajalca. Čeprav so nekatere jezikovne različice te zadnje povedi bolj nevtralne in se na splošno navezujejo na preplavljanje zaradi padavin,[7] ni tako v večini preostalih različic, v katerih je poudarjena izredna narava preplavljanja.[8] Ker torej ni sporno, da se obveznost omejevanja okoljske škode zaradi preplavljanja nanaša le na preplavljanja, ki so povezana z izrednimi dogodki, bi se, če bi državam na splošno dopustili, da neprečiščeno vodo izpuščajo tudi v „običajnih“ razmerah, znašli v položaju, ko bi Direktiva nalagala omejitve škode, povezane

7 — Glej nemško (*Regenüberläufen*) in nizozemsko različico (*hemelwater*).

8 — Poleg italijanske različice glej še francosko (*pluies d'orage*), angleško (*storm*), špansko (*aguas de tormenta*). Znano je, da posamezne jezikovne različice, če se razlikuje od drugih, v skladu z ustaljeno sodno prakso ni mogoče uporabiti kot podlago za razlago določbe, ki je v nasprotju z večino drugih jezikovnih različic. Glej na primer sodbe z dne 27. marca 1990 v zadevi Cricket St. Thomas (C-372/88, Recueil, str. I-1345, točka 18); z dne 19. aprila 2007 v zadevi Velvet & Steel Immobilien (C-455/05, ZOdl., str. I-3225, točka 19) in z dne 25. marca 2010 v zadevi Helmut Müller (C-451/08, ZOdl., str. I-2673, točka 38).

s preplavljanji v izrednih okoliščinah, ne pa tiste, povezane s preplavljanji, ki jih ni mogoče enako upravičiti. Šlo bi za absurden položaj, ki je zagotovo v nasprotju s ciljem Direktive. Očitno je, da je zamisel, na kateri temelji opomba 1, ta, da je le v izrednih okoliščinah mogoče v okolje izpuščati odpadno vodo, ne da bi bila prej zbrana in prečiščena.

46. Zato ugotavljam, da obstaja, kolikor vem, vsaj ena jezikovna različica, ki dodatno potrjuje sklepanje, ki sem ga pravkar razvil:[9] sklicujem se na nemško različico, v kateri je navedeno, da nezmožnost zbiranja in čiščenja vode zadeva „skrajne primere, kot je neobičajno močno deževje“.[10] Dodatni pridevnik „skrajne“ tu potrjuje, da morajo biti primeri, v svoji morebitni različnosti, ki so dopustni v smislu opombe 1, nedvomno izredni.

47. Po pojasnilu te točke pa ostajata še dve vprašanji. Prvič, kdaj je mogoče šteti, da gre za „neobičajno močno deževje“? Drugič, kateri drugi izredni primeri, ki niso vremenski pojavi, lahko upravičijo neizvedeno zbiranje ali neizvedeno čiščenje vode?

48. V zvezi s prvim vprašanjem lahko tu le ponovim – kot sem že zgoraj – očitno ugotovitev, da Sodišče ne sme določiti številčnih vrednosti, za katere je zakonodajalec menil, da je primerno, da jih ne določi. Z istega vidika je lahko povsem razumljivo, da mora Komisija izdelati količinske smernice, na katere opre svoje nadzorne ukrepe: o razumnosti teh smernic pa nazadnje seveda presoja Sodišče. Vendar se v našem primeru ne zdi, da je Komisija določila popolnoma jasne smernice. Komisija je sicer večkrat, v predhodnem postopku in v postopku pred Sodiščem, navedla, da bi preseganje meje 20 izpustov na leto na splošno pomenilo alarm o obstoju morebitne neizpolnitve obveznosti. Tako številčno referenčno merilo, čeprav z vsemi omejitvami in z obveznostjo presoje vsakega posameznega primera, je lahko razumno in dopustno, ker je posledica premisleka na podlagi obstoječe prakse v različnih državah članicah.

49. Vendar je težava v tem, da Komisija ni preveč prepričana, kakšen pomen bi dala omejitvi 20 izpustov. Ne samo da sama ni nikoli podala uradnih napotkov v tem smislu, temveč se tudi v tej zadevi zdi, da vse do zadnjega niha med vizijo, da je ta omejitev prag, ki se ga načeloma nikoli, razen v izrednih okoliščinah ne sme preseči, in vizijo, ki je mnogo blažja, v skladu s katero naj bi to bil le napotek brez takojšnega učinka.

50. Posledica tega je, da čeprav po eni strani Združenemu kraljestvu ni mogoče očitati, da je pretežni del svojega sklepanja razčlenilo na pravilo 20 izpustov, ki je edino merilo, ki ga je Komisija dovolj jasno navedla v predhodnem postopku in zlasti v dodatnem obrazloženem mnenju, mora po drugi strani Sodišče presoditi o domnevni neizpolnitvi obveznosti s stališča Direktive in svojih splošnih napotkov. Stališče Komisije je preveč spremenljivo, da bi lahko šteli, da je svojo tožbo oprla na jasno interno prakso, ki temelji na pravilu 20 izpustov, prav to pravilo bi v takem primeru postalo predmet presoje Sodišča.

51. Vsekakor pa menim, da mora natančnejša razlaga pojma „neobičajno močno deževje“ nujno izhajati iz pojma, ki ga bom preučil pozneje, to je „najboljše tehnično znanje, brez nepotrebnih stroškov“ (ali če uporabimo angleški izraz *best technical knowledge not entailing excessive costs*, iz katerega izhaja kratica BTKNEEC). Seveda gre za povsem ločen koncept, ki se ne nanaša na vremenske pojave, ampak na človekove ukrepe. Vendar menim, da je dejansko za razlago obveznosti iz Direktive primeren le način, da se izvede celotna presoja okoliščin v vsakem konkretnem primeru tako, da se v eno presojo združi

9 — Čeprav seveda ni odločilna. Kot sem že navedel, samo besedilo posamezne jezikovne različice ne more utemeljiti razlage, ki je v nasprotju z drugimi različicami.

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

nadzor nad izrednostjo pojava in nad stroški, ki bi bili potrebni za izvedbo zadostnih kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav, s katerimi bi se tudi v tem primeru izognili preplavljanju. Z drugimi besedami, menim, da pojem „neobičajno močno deževje“ ni statičen, ampak se lahko spreminja tudi glede na dodatne dejavnike.

52. Menim, da je treba v tem okviru pojem BTKNEEC, čeprav se formalno v Prilogi I sklicuje le na kanalizacijske sisteme, upoštevati tudi glede čistilnih naprav. Ta koncept je namreč primernejši za zagotovitev doseganja ambicioznih ciljev Direktive, ne da bi pri tem izgubili nujen stvaren pogled na ekonomske in tehnične možnosti.

53. Nazadnje je treba v zvezi z drugim vprašanjem, ki se nanaša na druge mogoče izredne primere, ki niso vremenski pojavi, tudi tu opozoriti na primernost, da se zagotovi dovolj široko diskrecijo, da se upoštevajo ne le izredni primeri, temveč tudi nepredvidljivi. Zgolj primeroma bi lahko pomislili na primere obsežnega izpada elektrike, zaradi katerega bi lahko prenehale delovati čistilne naprave, ali primere naravnih katastrof, ki bi lahko, čeprav niso povezane s padavinami (na primer potresi), poškodovale ali začasno onemogočile čistilne naprave ali kanalizacijske sisteme. Ni dvoma, da v takih primerih Direktiva ne bi bila kršena. Res pa je, da morajo države tudi v takih primerih sprejeti ukrepe za omejevanje onesnaževanja v smislu opombe 1 Priloge 1, čeprav neprečiščene izpuščene vode nujno ne izvirajo iz padavin. Kakršna koli drugačna razlaga bi bila v nasprotju z obveznostjo, da se Direktivi zagotovi poln učinek, in obveznostjo spoštovanja njenih ciljev.

3. „Najboljše tehnično znanje, brez nepotrebnih stroškov“ (BTKNEEC)

54. Opredelitev pojma BTKNEEC je eden od vidikov predmetne zadeve, o katerem sta stranki v pisnih stališčih in na obravnavi zelo na dolgo in široko razpravljali. Gre za pojem iz točke A k Prilogi 1: formalno gledano se zato nanaša le na kanalizacijske sisteme, in ne na čistilne naprave. Vendar kot sem skušal pojasniti v prejšnjih točkah, menim, da je koncept BTKNEEC mogoče šteti za enega ključnih vidikov Direktive, ki so koristni za razlago vseh njenih določb, vključno z določbami, ki se nanašajo na čistilne naprave. Koncept namreč omogoča, da se nujnost zagotoviti polni učinek Direktive ustrezno uskladi z nujnostjo, da se državam ne naloži obveznosti, ki jih ni mogoče izpolniti. Koncept „zadostna učinkovitost“ čistilnih naprav iz člena 10, čeprav je opredeljen z drugačnimi besedami, ustreza enaki logiki in ga je mogoče šteti za izraz klavzule BTKNEEC.

55. Po razlagi Združenega kraljestva je pojem BTKNEEC jedro pravila, ki državam članicam na splošno dovoljuje, da izvršujejo široko diskrecijsko pravico pri odločanju, zlasti na podlagi presoje stroškovne učinkovitosti, kakšna bi morala biti ustrezna raven zbiranja in čiščenja odpadne vode. Združeno kraljestvo predvsem meni, da je v okviru take presoje bistveno, da se vselej sklicuje na vpliv izpusta neprečiščene vode na sprejemne vode: povedano drugače, načela Direktive bi bila vedno spoštovana in ne bi prišlo do kršitve v primerih, ko zaradi izpusta ne bi nastala znatna okoljska škoda, čeprav je zbrana in/ali prečiščena voda pogosto del nastale odpadne vode.

56. Obratno pa bi bila, po razlagi Komisije, edina praktična posledica koncepta BTKNEEC to, da bi se državam članicam priznala prosta izbira med mogočimi sistemi za dosego cilja, ki je, razen v izrednih primerih, nespremenljiv: cilj zagotoviti stoodstotno zbiranje in čiščenje nastale odpadne vode. Z drugimi besedami, po mnenju Komisije naj bi določba pomenila le to, da lahko države med možnostmi, ki so tehnično izvedljive za dosego potrebnega rezultata, izberejo cenejšo.

57. Menim, da je treba zavrniti tako razlago Združenega kraljestva kot razlago Komisije. Za obe razlagi je v njuni različnosti značilna ekstremna razlaga določbe, za katero je treba podati razlago. Po eni strani bi, če sledimo stališču, ki ga zagovarja Združeno kraljestvo, državam članicam na koncu priznali tako široko diskrecijsko pravico, ki bi odvzela – ali skoraj odvzela – polni učinek Direktivi kot celoti, predvsem v delih, v katerih državam članicam nalaga, da zagotovi kanalizacijske sisteme in čistilne naprave vsem aglomeracijam, ki presegajo določeno najmanjšo velikost. Po drugi strani pa se z razlago

Komisije, čeprav je najverjetneje bližje duhu določbe, kot jo je predvidel zakonodajalec, tvega, da se odvzame polni učinek, če ne Direktivi v celoti, pa zagotovo klavzuli BTKNEEC.[11] Ni namreč smiselno sklepanje, da je zakonodajalec Direktive z izrecno navedbo, da je nujno uporabiti najboljše tehnično znanje, brez nepotrebnih stroškov, državam članicam priznal le to, da med mogočimi tehničnimi sistemi, da se doseže edini končni rezultat, prosto izberejo cenejši sistem. Jasno je namreč, da je zakonodajalec s to določbo želel ublažiti morebitne „pretirane“ učinke zelo stroge uporabe Direktive in je predvidel možnost, da se v določenih primerih sprejme nekatere negativne vplive na okolje.

58. Menim, da je pravilna razlaga klavzule BTKNEEC nekje na sredi med skrajnima stališčema, ki sem ju pravkar navedel.

59. Natančneje, klavzulo BTKNEEC je treba šteti kot vrsto „varovalke“, ki omogoča, da se državam članicam ne naloži nerealnih obveznosti ali povsem nesorazmernih izvedbenih stroškov. Vendar je treba v zvezi s tem pojasniti določene vidike.

60. Prvič, klavzula je izredni mehanizem, ki ga ni mogoče uporabiti za to, da se ne uporabi načela, ki ga je potrdila sodna praksa Sodišča, da zbiranje in čiščenje na splošno velja za vso odpadno vodo. To izrednost je treba toliko bolj poudariti glede na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero, prav s sklicevanjem na Direktivo 91/271, stroški del, potrebni za prilagoditev, sami po sebi niso upoštevni.[12]

61. Drugič, očitno je, da te klavzule na abstraktni ravni ni mogoče uporabiti pri nekaterih predhodno določenih okoliščinah. Tako na primer ni mogoče vnaprej določiti ravni stroškov, nad katero bi obveznost stoodstotnega zbiranja in čiščenja odpadne vode samodejno prenehala. Nasprotno, klavzula BTKNEEC vedno zahteva popolno presojo vseh okoliščin vsakega posameznega primera, za katere se uporabi.

62. Tretjič, v tem okviru je mogoče, kot je Združeno kraljestvo vztrajno zatrjevalo v pisnih stališčih in na obravnavi, upoštevati tudi vplive izpustov neprečiščene vode na okolje. Nesorazmernost stroškov nekaterih del, torej dejstvo, da jih ni nujno dejansko izvesti, je mogoče zanesljiveje presojati, če se upoštevajo tudi okoljske posledice prej omenjene neizvedbe. Jasno je, da bo lahko neizvedba določenih del in s tem dopustitev nekaterih izpustov neprečiščene vode v okolje toliko sprejemljivejša, kolikor manjša bo morebitna škoda, ki bi jo lahko povzročila neprečiščena voda.

63. Dejstvo, da je merilo škodljivih vplivov neprečiščene vode na okolje mogoče upoštevati, kljub temu ne pomeni, da je to edino merilo, na podlagi katerega je treba presojati združljivost z Direktivo, kot to trdi Združeno kraljestvo. Kot je pravilno poudarila Komisija na obravnavi, Direktiva ne določa praga sprejemljivega onesnaževanja: določa temeljno obveznost, da se v urbanih aglomeracijah zagotovijo kanalizacijski sistemi in čistilne naprave. V novejših sodbah, ki sem jih navedel zgoraj,[13] se Sodišče po ugotovitvi, da stopnja pokritosti kanalizacijskih sistemov nekaterih aglomeracij ni dosegla 100 %, ni spustilo v preverjanje, ali je to škodljivo vplivalo na okolje, ampak je samodejno potrdilo obstoj kršitve vpletenih držav članic.

64. Ni mogoče torej sprejeti trditve Združenega kraljestva, da je v zvezi z datumi, ki jih Direktiva določa kot skrajne roke za vzpostavitev kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav, pomembno le to, da so te na voljo urbanim aglomeracijam, ne glede na to, kakšne storitve lahko izvajajo. Če to logiko pripeljemo do njene skrajnosti, bi uvedba sistema, ki lahko na primer prečisti le 50 % odpadne vode mesta, zadostovala za ugotovitev, da je sistem združljiv z Direktivo, izboljšanje storitev na 100 % pa ne

11 — Mimogrede, te klavzule ni bilo v originalnem predlogu Komisije, vključena je bila šele v končno besedilo Direktive, ki ga je odobril Svet.

12 — Sodba z dne 30. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-293/05, ZOdl., str. I-122, točka 35).

13 — V opombi 6.

bi postalo predmet zakonske obveznosti uskladitve z Direktivo v določenih rokih, temveč le izboljšanje učinkovitosti sistema, za katero naj ne bi bil določen rok in v bistvu tudi ne bi bil dovoljen nikakršen nadzor. Očitno je, da taka razlaga ni v skladu z voljo zakonodajalca in sodno prakso Sodišča na tem področju.

65. Poleg tega je za ohranitev polnega učinka Direktive nujno, da zadevna država članica v primeru, kadar stoodstotno zbiranje ali čiščenje odpadne vode – razen seveda v primeru izrednih pojavov, za katere Komisija dopušča možnost, da se voda ne prečisti – ni mogoče ali je posebno težavno, dokaže uporabo klavzule BTKNEEC. V takih primerih med državo članico in Komisijo namreč očitno primanjkuje informacij: Komisija nima na voljo samostojnih instrumentov, da bi ocenila konkreten primer, in se mora opreti na informacije, ki ji jih med drugim posreduje zadevna država članica. Tak položaj je tudi v skladu s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero je država članica, čeprav v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti dokazno breme nosi Komisija, dolžna, da, potem ko Komisija predloži začetne dokaze o dejstvih, na katere je oprla svojo tožbo, na podlagi več podatkov, ki jih ima na voljo, predloži podroben dokaz o tem, da kršitev v resnici ne obstaja. [14]

4. Povzetek

66. Če povzamemo doslej izvedene ugotovitve glede splošnega obsega obveznosti iz Direktive, je torej treba ugotoviti, da Direktiva na splošno državam članicam nalaga, naj urbane aglomeracije opremijo s kanalizacijskimi sistemi in čistilnimi napravami, ki lahko, razen v izrednih okoliščinah, zagotovijo zbiranje in čiščenje vse nastale odpadne vode. Obveznost popolnega zbiranja in čiščenja se ne razširja na primere, ki tehnološko niso izvedljivi ali terjajo povsem nesorazmerne stroške, tudi v primerjavi s škodljivimi vplivi, omejenimi na okolje.

67. Konkretno predlagam nadzor v dveh fazah, tako za kanalizacijske sisteme kot za čistilne naprave. V prvi fazi je treba preveriti, ali je izpuste mogoče šteti za izreden dogodek ali bolje za „neobičajni“ del v delovanju kanalizacijskega sistema ali čistilne naprave. Če se v prvi fazi izkaže, da izpusti neprečiščene vode v okolje niso izredni, se v drugi fazi opravi preizkus na podlagi klavzule BTKNEEC. V tej fazi dokazno breme, ki je v prvi fazi običajno razdeljeno med Komisijo in državo članico, v celoti nosi slednja. Država mora namreč dokazati, da tehnološko ni mogoče doseči višje ravni zbiranja ali čiščenja vode ali pa bi ji nastali stroški, ki bi bili povsem nesorazmerni glede na koristi, ki bi s tem nastale za okolje.

68. Po uvodnem pojasnilu obveznosti, ki so naložene državam članicam, lahko zdaj preidem k preučitvi posameznih očitkov, ki jih Komisija uveljavlja proti Združenemu kraljestvu.

C – *Položaj v Whitburnu*

1. Dejansko stanje in stališča strank

69. Kot smo videli, se neizpolnitev obveznosti, ki jo Komisija očita v zvezi z Whitburnom, nanaša le na člen 3 Direktive v zvezi s kanalizacijskimi sistemi. Ne očita pa, da čistilnih naprav ni ali pa niso primerne.

14 — Glej na primer novejšo sodbo z dne 10. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-390/07, ZOdl., str. I-214, točke od 43 do 45). Za splošno rekonstrukcijo glede dokaznega bremena v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti glej tudi točke od 42 do 46 sklepnih predlogov, ki jih je 26. marca 2009 predstavila generalna pravobranilka J. Kokott v zadevah Komisija proti Finski (C-335/07) in Komisija proti Švedski (C-438/07), v katerih sta bili izdani sodbi 6. oktobra 2009 (ZOdl., str. I-9459 oziroma str. I-9517).

70. Whitburn je del aglomeracije Sunderland, kjer se uporablja en sam glavni mešani kanalizacijski sistem, v katerega vstopata komunalna odpadna voda in padavinska voda. V običajnih razmerah se voda iz kanalizacijskega sistema v Whitburnu prek nekaj črpališč (Seaburn, Roker in nato St. Peters) steka v čistilno napravo v Hendonu, ki prečisti vodo iz celotne aglomeracije.

71. Če količina vode, zbrana v kanalizacijskem sistemu v Whitburnu, 4,5-krat preseže pretok v suhem obdobju,[15] se presežna voda preusmeri v zbiralni tunel s 7000 m^3 operativne zmogljivosti. Ko se količina vode v kanalizacijskem sistemu zmanjša, se voda, shranjena v zbiralnem tunelu, ponovno prečrpa v kanalizacijski sistem in se kanalizira v čistilno napravo v Hendonu, da se dokončno prečisti. Če pa je operativna zmogljivost zbiralnega tunela presežena, se presežna voda izpusti neposredno v morje, pri tem pa se prečisti le z mehanskim filtriranjem z mrežo, ki ima šestmilimetrsko odprtino. Tak izpust se izvede prek podvodnega voda v dolžini 1,2 km.

72. Izpusti neprečiščene vode v Whitburnu v letih pred datumom, določenim v obrazloženem mnenju (1. februar 2009), so zabeleženi v spodnji preglednici. Podatke je posredovala Komisija, Združeno kraljestvo pa jim ni oporekalo.

Leto	Število izpustov	Količina izpusta (m^3)
2005	27 [16]	542.070
2006	25	248.130
2007	28	478.620
2008	48	732.150

73. Po mnenju Komisije ti podatki kažejo na čezmerno število izpustov neprečiščene vode v okolje, kar ni v skladu z obveznostmi, ki jih Direktiva nalaga državam članicam.

74. Komisija se v podporo svojemu stališču obširno opira na poročilo, ki ga je 25. februarja 2002 predložil neodvisni inšpektor, ki ga je ministrstvo za okolje Združenega kraljestva (v nadaljevanju: inšpektor) imenovalo na podlagi predloga družbe, ki upravlja sistem v Whitburnu, za določene spremembe njenega dovoljenja za upravljanje tega sistema. To poročilo vsebuje nekaj zelo kritičnih ugotovitev v zvezi s kanalizacijskim sistemom v Whitburnu, in sicer, da ni primeren za ustrezno omejitev izpustov neprečiščene vode v okolje.[17] Po mnenju inšpektorja bi zaradi neprimernosti kanalizacijskega sistema v Whitburnu prišlo do pogostejših izpustov neprečiščene vode tudi v obdobjih zmernih padavin ali v sušnih obdobjih. V letih po izdaji poročila inšpektorja se kanalizacijski sistem v Whitburnu fizično ni spremenil. Edina sprememba zadeva način upravljanja tunela za zbiranje vode v primeru preobremenjenosti: zaradi tega novega načina so izpusti zdaj redkejši, vendar je količina neprečiščene vode, odvajane v okolje, v bistvu ostala enaka med letoma 2001 in 2008, pri tem pa niha od najvišje 732.150 m^3 (leta 2008) do najnižje količine 248.130 m^3 (leta 2006).

15 — Pretok kanalizacijskega sistema v suhem obdobju je količina vode, ki se vanj izlije, če ni padavin.

16 — V dopisu, ki ga je Združeno kraljestvo poslalo Komisiji 15. junija 2006 v odgovor na obrazloženo mnenje, je za leto 2005 navedeno 85 izpustov. Celotna količina izpuščene vode pa je, nasprotno, še vedno enaka navedeni, to je 542.070 m^3.

17 — Glej predvsem točke 16.5.1.4, 16.5.1.5, od 16.5.1.7 do 16.5.1.9, 16.5.5.1, 16.5.11.2 in 16.5.11.3. Vendar poročilo vsebuje ugodno mnenje za spremembo pogojev obstoječega dovoljenja, da se družbi upravljavki v izrednem primeru dovoli izpust neprečiščene odpadne vode z uporabo podvodnega voda v Whitburnu. Kritike inšpektorja so nasprotno, kot sem poudaril, usmerjene v upravljanje izpustov v običajnih razmerah.

75. Komisija poudarja, da take količine neprečiščene vode ustrezajo velikosti aglomeracije s številom prebivalcev, ki se spreminja prek 3 700 (glede na količino iz leta 2006) in prek 11.000 (glede na količino iz leta 2008), vsekakor pa s populacijskim ekvivalentom, večjim od 2000 prebivalcev, kar presega ekvivalent, za katerega Direktiva določa obveznost, da se aglomeraciji zagotovi kanalizacijski sistem in čistilne naprave. Povedano drugače, to je tako, kot če bi obstajala celotna aglomeracija s tako velikostjo in ne bi imela nobene oblike zbiranja in čiščenja odpadne vode.

76. Kršitev Direktive naj bi bila po mnenju Komisije še hujša, ker je podvodni vod v bližini nekaterih plaž, kjer naj bi pogosto opazili ostanke, po vsej verjetnosti iz kanalizacijskega sistema Whitburn.

77. Združeno kraljestvo ne oporeka večini dejstev, ki jih je navedla Komisija, razen trditvi glede ostankov na plažah. Ti ostanki naj namreč ne bi mogli izhajati iz sistema Whitburn, ker je podvodni vod, ki se uporablja za izpuste, opremljen s filtrirnimi mrežami: ostanki, ki naj bi se v zadnjih letih sicer zmanjšali, naj bi zato prihajali od drugod. V preostalem pa dejstva v zvezi z Whitburnom niso sporna in se obramba Združenega kraljestva v bistvu opira na razlago Direktive.

78. Združeno kraljestvo zlasti vztraja pri dejstvu, da kakovost vode, v katero je prišlo do izpustov, ni bila zmanjšana zaradi izpustov, kot to dokazuje tudi dejstvo, da so bile v zvezi z vodami pred lokalnimi plažami vedno spoštovane omejitve, ki jih pravo Unije določa za kopanje.[18]

79. Združeno kraljestvo se je dalje oprlo na študijo, ki je bila leta 2010 izvedena z namenom preučitve položaja v Whitburnu glede na obrazloženo mnenje in dodatno obrazloženo mnenje Komisije. V tej študiji so med drugim ocenjene morebitne posledice zmanjšanja števila izpustov pod pragom 20 na leto, kot naj bi Komisija zahtevala predvsem v dodatnem obrazloženem mnenju. V tej študiji je bilo ugotovljeno, da bi bila edina mogoča rešitev, da se število izpustov ohrani na manj kot 20 na leto, razširitev zbiralnega tunela, ki bi moral imeti zmogljivost 10.800 m^3. Vendar bi taka sprememba le minimalno, v vrednosti približno 0,31 % izboljšala kakovost vode, v katero spuščajo izpuste, pri tem izračunu pa so bili uporabljeni parametri, ki se običajno uporabljajo za presojo kopalnih voda. Iz teh razlogov v študiji ni bila priporočena nobena sprememba kanalizacijskega sistema v Whitburnu.

2. Presoja

80. Preizkus, ali Združeno kraljestvo ni izpolnilo obveznosti v primeru Whitburn, bom izvedel na podlagi zgoraj predlaganega modela v dveh fazah.

81. Prvič, menim, da je Komisija zadostno izkazala neizredno naravo izpustov neprečiščene vode. Kot sem že navedel in Združeno kraljestvo temu sicer ni oporekalo, kljub izboljšanju položaja v preteklih letih kanalizacijski sistem v Whitburnu še naprej redno izpušča v okolje neprečiščeno vodo. Kot sem že opozoril, ni mogoče navesti števila izpustov, ki pomeni nespremenljivo mejo med izrednimi in ponavljajočimi se pojavi: kot smo videli, se Komisija pogosto sklicuje na številko 20 izpustov; v poročilu, ki ga je naročila vlada Združenega kraljestva v zvezi s položajem v Londonu,[19] je navedena celo strožja omejitev, in sicer 12 izpustov na leto. Vsekakor pa so bili, ne glede na sprejet model, za Whitburn ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, nedvomno značilni izpusti, katerih število in pogostost pričajo o ponavljajoči stvarnosti in zagotovo ne gre za priložnostne pojave. Kot je razvidno iz preglednice v točki 72, je bilo med letoma 2006 in 2008 vsako leto od 25 in 47 izpustov. Taka številka zagotovo ne pomeni izrednega pojava, poleg tega Združeno kraljestvo tudi ni zatrjevalo izrednosti izpustov v Whitburnu.

18 — V zvezi s tem glej Direktivo Sveta 76/160/EGS z dne 8. decembra 1975 o kakovosti kopalnih voda (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 26).

19 — Gre za poročilo TTSS, v zvezi z njim glej točko 90 spodaj in naslednje.

82. Vendar je treba še preveriti, ali je Združenemu kraljestvu glede na ta dokaz Komisije uspelo dokazati uporabo klavzule BTKNEEC v obravnavanem primeru: povedano drugače, ali zmanjšanje števila izpustov zahteva tehnološko neizvedljive rešitve ali absolutno nesorazmerne stroške v primerjavi s koristmi.

83. Menim, da je ključni dokument v zvezi s tem študija iz leta 2010, ki sem jo poudaril v točki 79. Glede na to študijo je najprej jasno, da za občutno zmanjšanje izpustov neprečiščene vode v Whitburnu s tehnološkega stališča ni posebnih ovir: v ta namen naj bi se namreč v osnovi zahtevala razširitev obstoječega shranjevalnega tunela in Združeno kraljestvo ni nikjer navedlo, da tovrstna rešitev ne bi bila izvedljiva.

84. Vendar je hkrati v študiji izračunano, kakšno izboljšanje kakovosti vode, v katero se izvajajo izpusti, bi lahko konkretno dosegli z razširitvijo tunela in s posledičnim zmanjšanjem izpustov. Izvedeno sklepanje je kot merilo vključevalo največje število 20 izpustov, kar je v skladu s podatki, ki jih je Komisija posredovala v predhodnem postopku. V tem okviru je v študiji navedeno domnevno izboljšanje kakovosti voda v višini le 0,3 odstotne točke, zato je bil sprejet sklep, da stroškovna učinkovitost dodatnega posega v Whitburnu ne upravičuje.

85. V tem okviru je treba tudi spomniti, da je kakovost morskih voda pred Whitburnom, po ugotovitvah Združenega kraljestva, ki jim v tem delu Komisija ni ugovarjala, precej višja in da so vedno spoštovana merila, ki jih pravo Unije določa za kopalne vode. Čeprav dejstvo, da so sprejemne vode kopalne, neposredno ni pomembno za presojo spoštovanja Direktive 91/271, pa se to, kot sem že prej ugotovil, lahko upošteva v okviru celostne presoje, ali je mogoče uporabiti klavzulo BTKNEEC. Razumljivo je torej, da so se državni organi v takem primeru odločili, da ne izvršijo težavnih sprememb, ki bi privedle le do povsem zanemarljivega izboljšanja okoljskega položaja.

86. Glede na te ugotovitve menim, da je sklepanje Združenega kraljestva tehtno in da Komisiji v obravnavanem primeru ni uspelo dokazati obstoja neizpolnitve obveznosti v zvezi s kanalizacijskim sistemom v Whitburnu. Čeprav je do izpustov neprečiščene vode na tem območju prihajalo redno, je Združeno kraljestvo dokazalo, da bi morebitne razširitve kanalizacijskega sistema, ki bi se izvedle zaradi uskladitve z napotki Komisije v predhodnem postopku, prinesle minimalne koristi, ki pa ne zadoščajo za upravičenost izvedbe del. Prvi del tožbe Komisije je torej treba zavrniti.

D – *Položaji v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu*

1. Dejansko stanje in stališča strank

87. Tožba Komisije v zvezi z Londonom se nanaša na tri območja, Beckton, Crossness in Mogden. Natančneje, tožba zadeva čistilne naprave vseh treh območij, ki naj ne bi bile primerne za zagotovitev spoštovanja Direktive, in se torej šteje, da sta kršena člena 4 in 10 Direktive. Poleg tega Komisija za Beckton in Crossness očita tudi kršitev člena 3 Direktive, saj meni, da tudi zadevna kanalizacijska sistema nista primerna.

88. Vsa tri navedena območja so del sistema zbiranja in čiščenja voda v Londonu, ki služi populacijskemu ekvivalentu več kot 9 milijonov prebivalcev. Gre za v glavnem mešan sistem, ki je bil načrtovan v 19. stoletju in so ga hkrati z rastjo urbane aglomeracije postopno širili in spreminjali.

89. V Londonu sta bili ugotovljeni dve vrsti težav. Prvič, kadar se preseže zmogljivost kanalizacijskih sistemov, se, kot v Whitburnu, vključijo zadrževalniki odpadne vode. V londonskem sistemu jih je 57, ki izvajajo skoraj vse izpuste v Temzo in, kot se kaže, za izpuščene vode še vedno nimajo niti osnovnega filtrirnega sistema. Drugič, nekatere čistilne naprave, v katere se usmerja voda, zbrana v kanalizacijskih sistemih, v nekaterih primerih niso zmožne očistiti vse količine, ki jo prejmejo: v takih primerih se del vode izpusti že po minimalnem čiščenju.

90. Glavni dokaz, na katerega Komisija opira svoje trditve v zvezi z Londonom, je poročilo, ki ga je februarja 2005 pripravila delovna skupina v okviru Thames Tideway Strategic Study (v nadaljevanju: TTSS). TTSS je vlada Združenega kraljestva ustanovila leta 2000 z nalogo, da oceni okoljsko stanje Temze.

91. Iz poročila TTSS med drugim izhaja, da 36 od 57 zadrževalnikov odpadne vode celotnega londonskega sistema negativno vpliva na okolje. Povprečno se vsako leto v sistemu zgodi približno 60 izpustov neprečiščene vode, tudi v obdobjih omejenih padavin. Vsako leto se v okolje spusti več milijonov ton neprečiščene vode, ki ustreza proizvodnji odpadne vode aglomeracije z več sto tisoč prebivalci. Problem je še resnejši, ker voda Temze zelo počasi potuje do morja, tako da se izpuščene onesnažene vode precej dolgo raztapljajo.

92. Glede na poročilo TTSS položaj čistilnih naprav ni boljši od položaja kanalizacijskih sistemov. Njihova zmogljivost je primerna v razmerah sušnega vremena, vendar ob padavinah izpuščajo v okolje le delno prečiščene vode, s tem pa se poveča breme onesnaženosti, ki ga v precejšni meri povzročajo zadrževalniki odpadne vode iz kanalizacijskih sistemov.

93. TTSS je novembra 2005 za vlado pripravila dodatno poročilo, v katerem je navedla mogoče rešitve za težavo onesnaževanja Temze. Rešitev, ocenjena kot najprimernejša, je zasnovana na gradnji podzemnega tunela v dolžini približno 30 km in z načrtovano zmogljivostjo 1,5 milijona m^3, v katerem bi lahko shranili presežno vodo v primeru padavin, da bi jo nato ponovno usmerili v sistem, s čimer bi omogočili njeno prečiščenje.

94. Vlada Združenega kraljestva je aprila 2007 objavila odločitev o realizaciji predloga TTSS, natančneje o novem tunelu. V dopisu, ki ga je minister za okolje 17. aprila 2007 poslal družbi, ki upravlja sistem zbiranja in čiščenje vode v Londonu – ta dopis je v postopku predložilo Združeno kraljestvo – je navedeno, da je cilj izbire o realizaciji tunela „zagotoviti Londonu reko, prilagojeno 21. stoletju, in *zagotoviti, da bo Združeno kraljestvo izpolnilo obveznosti iz Direktive* […]“.[20] Kot smo izvedeli na obravnavi, je nedavno tudi sedanja britanska vlada podprla izvedbo podzemnega tunela, ki bo predvidoma končana v obdobju 2021–2023. V pisni ministrski izjavi, ki je bila parlamentu poslana 3. novembra 2011,[21] je med drugim navedeno, da „je še vedno prepričljiva potreba, da se okrepi kanalizacijski sistem v Londonu, ki mu na nekaterih mestih zmanjkuje zmogljivosti tudi v sušnem obdobju, in da se poišče rešitev za posledične okoljske izzive […]“. Gradbena dela bi se morala začeti leta 2016.

95. Združeno kraljestvo ne oporeka dejstvom, kot jih je predstavila Komisija. Poudarja, da se, poleg projekta gradnje novega velikega podzemnega tunela, izvajajo tudi druga dela za povečanje zmogljivosti čistilnih naprav v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu. Ta dela bi se morala končati med letoma 2012 in 2014. Poleg tega je načrtovana gradnja drugega manjšega tunela, ki bi moral biti končan že leta 2014 in bi moral občutno zmanjšati izpuste neprečiščene vode na območjih Beckton in Crossness.

20 — Moj poudarek.

21 — Sodišče je dovolilo in vložilo v spis ta dokument, ki ga je Združeno kraljestvo predložilo malo pred obravnavo.

96. Zagovor Združenega kraljestva se osredotoča zlasti na izredne razsežnosti sistema v Londonu in na neizogibno zapletenost vsakega posega v niz kanalizacijskih sistemov, ki so bili načrtovani v 19. stoletju. S tega stališča ni mogoče šteti, da Združeno kraljestvo, ki je takoj po začetku veljavnosti Direktive začelo vse aktivnosti študije in načrtovanja, potrebne za to, da se v celoti uskladi s pravom Unije, ni izpolnilo obveznosti. Klavzula BTKNEEC naj bi nalagala, da Direktiva ni kršena, če je država članica dejansko v najkrajšem mogočem času začela vse dejavnosti, ki so potrebne za njeno izvajanje.

2. Presoja

97. Komisija je v prvem obrazloženem mnenju na splošno grajala delovanje celotnega londonskega sistema. V dodatnem obrazloženem mnenju pa se je, po preučitvi navedb Združenega kraljestva iz odgovora na obrazloženo mnenje, odločila, da predmet tožbe omeji na sedanji obseg.

98. Kot že navedeno, Komisija zlasti očita, da za namene spoštovanja Direktive čistilne naprave v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu niso primerne kot tudi ne kanalizacijski sistemi, ki vstopajo v prvi dve od treh pravkar navedenih naprav.

99. Tu se je najprej treba vprašati o vrsti dokazov, ki jih mora Komisija predložiti v zvezi z neizpolnitvijo obveznosti. V mislih nimam dokaznega bremena, saj je v zvezi s tem sodna praksa jasna in ustaljena: Komisija mora dokazati obstoj neizpolnitve obveznosti, pri čemer se ne more sklicevati na nobeno domnevo.[22] Tu se nasprotno sklicujem na predmet dokazovanja Komisije.

100. Iz besedila tožbe je namreč razvidno, da Komisija, čeprav se je odločila, da svoje očitke omeji na nekatere posebne dele sistema zbiranja in čiščenja odpadne vode v Londonu, ni jasno navedla, katere so posebnosti območij, ki so predmet tožbe. Nasprotno, vse svoje trditve je oprla na dokaze – predvsem na poročilo TTSS –, ki se nanašajo na težave sistema na splošno, in ne na posebne težave delov sistema (območja Beckton, Crossness in Mogden), ki so predmet tožbe.

101. Preveriti je torej treba, ali je z dokazi, ki jih je predložila Komisija in ki pričajo o splošnem okoljskem položaju v Londonu, dokazala posebno vlogo, ki jo je vsak od navedenih delov sistema dejansko imel, da je prispeval h kompleksnemu okoljskemu položaju.[23]

102. V zvezi s tem je odločilna dokumentacija, ki jo je Komisija priložila tožbi, zlasti odgovor Združenega kraljestva z dne 15. junija 2006 na obrazloženo mnenje Komisije. Združeno kraljestvo je v tem dokumentu kot odgovoru na očitek, ki je zadeval celoten londonski sistem, težavo v bistvu povezalo s specifičnimi deli sistema, na katere je Komisija nato omejila svojo tožbo. Čeprav vlada Združenega kraljestva formalno ni priznala obstoja neizpolnitve obveznosti, je bilo v sklepih dokumenta navedeno, da „sprejema, da je nujno povečanje zmogljivosti čistilnih naprav v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu“ in „da so potrebni ukrepi za zmanjšanje onesnaževanja, ki ga povzročajo nekateri zadrževalniki odpadne vode, ki so del kanalizacijskih sistemov v Becktonu in Crossnessu“.

103. Ob upoštevanju tega dokumenta menim, da je mogoče za dokaze, ki jih je Komisija predložila v zvezi s sistemom v Londonu kot celoto, šteti, da se jih lahko uporabi za čistilne naprave v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu, in ne le za kanalizacijska sistema v Becktonu in Crossnessu. Združeno kraljestvo sicer v zvezi s tem ni podalo nobenega ugovora.

104. Zdaj je treba še preveriti, ali dokazi, ki jih je predložila Komisija, zadoščajo za dokaz o neizpolnitvi obveznosti. V tem primeru bom opravil preizkus v skladu s pristopom v dveh fazah, ki sem ga že uporabil glede položaja v Whitburnu.

22 — Glej na primer sodbo z dne 6. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Švedski (C-438/07, ZOdl., str. I-9517, točka 49 in navedena sodna praksa).

23 — Glej po analogiji sodbo z dne 6. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Finski (C-335/07, ZOdl., str. I-9459, točka 88).

105. V zvezi z obstojem težave in njeno nenaključnostjo menim, da poročilo TTSS, na katero je Komisija oprla bistveni del tožbe, ni ne le zadosten, ampak tudi težko izpodbiten dokaz, še toliko bolj ob upoštevanju dejstva, da gre za dokument, ki ga je naročila vlada Združenega kraljestva. Kot smo videli, to poročilo zlasti priča o precejšnji pogostosti izpustov tako neprečiščene vode iz kanalizacijskih sistemov kot vode, ki je le minimalno prečiščena v čistilnih napravah. Ne le to: do teh pojavov, ki še zdaleč niso omejeni na izredne podnebne razmere, redno prihaja tudi ob zmernih padavinah.

106. Ugotoviti je torej mogoče, da je Komisija dokazala neizredno in nenaključno naravo izpustov, ki jo očita Združenemu kraljestvu: poleg tega ta država članica ne oporeka pravilnosti podatkov, ki jih je predložila Komisija.

107. Nazadnje je treba preveriti še, ali je vlada Združenega kraljestva dokazala, da uskladitev z Direktivo tehnično ni izvedljiva ali pa da so stroški absolutno nesorazmerni s koristmi, ki bi lahko na podlagi klavzule BTKNEEC upravičili nepopolno zbiranje in/ali čiščenje odpadne vode.

108. Menim, da je odgovor nikalen.

109. Po eni strani je namreč Združeno kraljestvo navedlo, da je že bilo odločeno o realizaciji nove velike gradnje (tunel za shranjevanje vode), ki bo omogočila popolno uskladitev z Direktivo, kot je to v predhodnem postopku ugotovila Komisija. Tehnične rešitve za izboljšanje položaja torej obstajajo in ni mogoče šteti, da so stroški nesorazmerni, ker je odločitev o realizaciji teh rešitev že bila sprejeta.

110. Prav tako ni mogoče pritrditi navedbam Združenega kraljestva, ki se opirajo na zapletenost in dolgotrajnost gradnje, ki jo je treba izvesti. Neizpolnitev obveznosti je namreč v skladu z ustaljeno sodno prakso treba presojati na dan, določen v obrazloženem mnenju (v tem primeru 1. februar 2009), in država članica ne more doseči zavrnitve tožbe zgolj zato, ker potekajo dela in dejavnosti, ki bodo v prihodnosti pripeljale do odprave kršitve.[24] Prav tako ne smemo pozabiti, da je bila Direktiva sprejeta pred več kot 20 leti: zagotovo torej ni mogoče šteti, da države članice niso imele časa za uskladitev z normativnim besedilom. Sodišče je prav v zvezi z Direktivo 91/271/EGS, čeprav glede drugega člena, kot se obravnava v tej zadevi, presodilo, da je rok 9. september 2004, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, več kot zadosten.[25]

111. Združeno kraljestvo je zlasti na obravnavi zatrjevalo, da bi morali dolgotrajnost del šteti kot element za uporabo klavzule BTKNEEC: če mora država članica za uskladitev s pravom Unije izvesti velike gradnje, ji ni mogoče očitati neizpolnitve obveznosti, če se te gradnje izvajajo ter potekajo v skladu z običajnimi in primernimi roki.

112. Te trditve ni mogoče sprejeti. Kot smo videli, je klavzulo BTKNEEC treba razlagati tako, kot da se nanaša na tehnične rešitve, ki jih je praviloma mogoče realizirati, in ne na čas, ko do te realizacije lahko pride. Pri presoji skladnosti z normativnim besedilom Skupnosti je treba upoštevati datum, ki ga je Komisija določila v obrazloženem mnenju. Drugače bi bilo, če bi Združeno kraljestvo dokazalo, da izbira za rešitev težave, natančneje tunel za shranjevanje vode, v preteklosti ni bila tehnično izvedljiva. V takem primeru bi lahko upravičeno uveljavljalo klavzulo BTKNEEC. Vendar ne v tem primeru: Združeno kraljestvo ni nikoli zatrjevalo, da naj bi realizacija tunela ali razširitev čistilnih naprav šele nedavno postala tehnično izvedljiva.

113. S tem končujem in menim, da je treba delu tožbe v zvezi z mestom London ugoditi.

24 — Glej na primer sodbi z dne 24. junija 2004 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-119/02, neobjavljena v ZOdl., točke od 52 do 54) in z dne 8. julija 2004 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-27/03, neobjavljena v ZOdl., točki 39 in 40).

25 — Sodba Komisija proti Italiji, navedena v opombi 12 (točke od 25 do 28).

E – *Stroški*

114. Kot sem navedel zgoraj, sta Komisija in Združeno kraljestvo predlagala, naj se nasprotni stranki naloži plačilo stroškov. Ker Sodišču predlagam, naj sprejme prvi in zavrne drugi del tožbe Komisije, menim, da mora Sodišče uporabiti člen 69(3) Poslovnika in tako stroške razdeliti med stranki.

V – Predlog

115. Na podlagi zgornjih ugotovitev zato Sodišču predlagam, naj presodi, da:

— Združeno kraljestvo s tem, da v Becktonu in Crossnessu ni zagotovilo ustreznih kanalizacijskih sistemov v skladu s členom 3 in Prilogo I(A) k Direktivi Sveta 91/271/EGS o čiščenju komunalne odpadne vode ter v Becktonu, Crossnessu in Mogdenu ni zagotovilo ustrezne obdelave odpadnih voda v čistilnih napravah v skladu s členoma 4 in 10 ter Priloge I(B) k navedeni direktivi, ni izpolnilo obveznosti iz teh določb;

— se tožba v preostalem zavrne;

— vsaka stranka nosi svoje stroške.