

MRF 2023.198

EU-Domstolens dom af 30. november 2023, 7. afd., sag C-328/22, Kommissionen mod Slovenien

Slovenien dømt for ikke at have etableret den i spildevandsdirektivets art. 15 krævede overvågning af spildevandsudledning og for ikke at have etableret den i spildevandsdirektivet krævede rensning af spildevand fra alle byområder, da direktivets grænseværdier for BOD og COD var overtrådt i Ljubljana.

Efter byspildevandsdirektivet (91/271) art. 3 skal medlemsstaterne sikre, at alle byområder med en spildevandsudledning på over 15.000 person-ækvivalent har etableret kloakering, medmindre der sikres andre egnede måder til at imødegå forurening fra spildevand. Hvis spildevandet ledes ud til følsom recipient, er grænsen 10.000 person-ækvivalent, og medlemsstaterne skal efter art. 5 kortlægge disse følsomme vandområder og efter art. 15 etablere fornøden kontrol og overvågning af alle vandområder. Efter direktivets art. 4 skal medlemsstaterne tillige sikre, at der for alle byområder med udledning på over 5.000 person-ækvivalent er etableret effektiv rensning, som overholder de udledningskrav, der fremgår af direktivets bilag I. Da Kommissionen fandt, at der var flere slovenske byer, hvor der ikke var etableret kloaknet, og at de øvrige krav i spildevandsdirektivets art. 3-5 var tilsidesat, indledte Kommissionen en traktatbrudssag, der under den administrative procedure blev ændret til en påstand om, at Slovenien havde undladt dels at sikre den i spildevandsdirektivets art. 4 krævede rensning, dels at gennemføre den i art. 15 krævede overvågning, idet Kommissionen yderligere henviste til, at direktivets grænseværdier for BOD (biologiske nedbrydeligt materiale) og COD (kemisk iltning) var overskredet i flere af byområderne. Slovenien gjorde gældende, at forholdene var bragt i orden,

men erkendte, at dette ikke var sket inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Med bemærkning om, at forhold efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke kan tillægges vægt, lagde EU-Domstolen til grund, at byområder, hvor der ikke er fornøden spildevandsrensningskapacitet i sig selv betyder, at spildevandsdirektivets art. 4 er overtrådt, jf. sag C-427/17, Kommissionen mod Irland. Da det fandtes godtgjort, at betingelsen om fornøden rensning ikke var opfyldt i Ljubljana, blev Slovenien dømt med bemærkning om, at der ikke som i sag C-22/20, Kommissionen mod Sverige (MRF 2021.196/2) var fremlagt prøver, der dokumenterede, at kravene i bilag I var opfyldt, hvilket i øvrigt kun er relevant, hvis det er godtgjort, at der er fornøden rensningskapacitet. I relation til Kommissionens påstand om, at Slovenien ikke havde gennemført den i artikel 15 krævede overvågning af udledning fra spildevandsanlæg, fandtes de af Slovenien foretagne prøver så få og begrænsede, at artikel 15 ligeledes fandtes overtrådt i relation til rensningsanlægget i Brod ved Ljubljana. Slovenien blev herefter dømt for ikke at sikre den i spildevandsdirektivet krævede rensning af spildevand i Ljubljana og for ikke at etablere den i direktivet krævede overvågning af spildevandsudledning.

Kommentar: Dommen omhandler byspildevandsdirektivet (91/271), der for over 30 år siden blev vedtaget efter forslag fra bl.a. Danmark (i øvrigt sammen med nitratdirektivet). I dansk ret er direktivet forudsat gennemført ved reglerne i miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1, suppleret af adgangen til at meddele påbud til disse anlæg efter lovens § 30 samt af spildevandsplanerne efter § 32 vedrørende kloakering. Til forskel fra flere andre af EU's miljødirektiver har byspildevandsdirektivet ikke efterfølgende været genstand for nævneværdig opmærksomhed i dansk klagenævnspraksis, hvilket ligeledes illustreres af, at direktivet er forbigået i Møller: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, 2. udg., 2019, hvilket formentlig er sket ud fra en forventning om, at direktivets regler er gennemført i dansk ret, uden der ses overvejelser om, hvorvidt direktivets ganske detaljerede krav til kontrolmåling for forskellige stoffer er gennemført, om de afspejles i konkrete tilladelser, og om de håndhæves. Der er enkelte domme, hvor et kommunalt spildevandsanlæg er idømt strafansvar for overtrædelse af krav til spildevandsrensning, som f.eks. MAD 2004.582 V og enkelte domme om overtrædelse af vilkår i en spildevandstilladelse som MAD 2009.2588 B, men ellers savnes praksis, der kan belyse,

MRF 2023.198

om de kommunalt ejede spildevandsanlæg overholder udledningskravene, og der ses ikke eksempler på, at der ved prøvelse af klager over tilladelser til spildevandsanlæg er rejst spørgsmål om, hvorvidt vilkårene modsvarer spildevandsdirektivets krav til rensning, grænseværdier og kontrolmålinger. Se tillige sag C-22/20 (**MRF 2021.196/2**), hvor Sverige blev dømt for mangler i gennemførelse af byspildevandsdirektivet, samt sag C-587/22 (**MRF 2023.200**), hvor Ungarn tilsvarende blev dømt for at overtræde direktivet. I øvrigt kan nævnes, at Kommissionen i oktober 2022 har fremsat forslag til en omarbejdning af byspildevandsdirektivet (COM(2022) 541), og at Rådet i oktober 2023 nåede til enighed om forslaget ([link til Rådets generelle indstilling](#)), som nu skal forhandles på plads med Europa-Parlamentet. Vedtages forslaget i sin nuværende form vil det bl.a. betyde øget offentlig inddragelse, skærpede miljøkrav til rensning af byspildevand og et særligt producentansvar for medicinal- og kosmetikindustrien til at bidrage til en del af omkostningerne ved spildevandsrensningen.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

30. november 2023*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – direktiv 91/271/EØF – opsamling og rensning af byspildevand – artikel 4, stk. 1 og 3, artikel 5 og 15 – bilag I, litra B og D – sekundær eller tilsvarende rensning af byspildevand fra byområder af en vis størrelse – mere vidtgående rensning af udledninger i følsomme områder – overvågning af udledningerne fra rensningsanlæg«

I sag C-328/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 16. maj 2022,

Europa-Kommissionen ved B. Rous Demiri og E. Sanfrutos Cano, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Slovenien ved A. Dežman Mušič, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne J. Passer (refererende dommer) og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig M. Longar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. juli 2023,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: slovensk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 5 og 15 i samt litra B og D i bilag I til Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand (EFT 1991, L 135, s. 40), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1137/2008 af 22. oktober 2008 (EUT 2008, L 311, s. 1) (herefter »direktiv 91/271«). idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre,
 - at byspildevand, der udledes i kloaknet, inden udledningen underkastes sekundær rensning eller en tilsvarende rensning for byområderne Kočevje, Trblje, Tržič og Ljubljana
 - at byspildevand, der udledes i kloaknet, inden det udledes i følsomme områder, underkastes en mere vidtgående rensning for byområderne Kočevje, Trbovlje og Tržič, og
 - passende overvågning af udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand i byområderne Ljubljana og Ptuj.

Retsforskrifter

Direktiv 91/271

- 2 Artikel 1 i direktiv 91/271 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv vedrører opsamling, rensning og udledning af byspildevand samt rensning og udledning af spildevand fra visse industrisektorer.

Formålet med direktivet er at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra ovennævnte spildevandsudledninger.«
- 3 Dette direktivs artikel 2 fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

 - 1) »[b]yspildevand« husspildevand eller en blanding af husspildevand og industrispildevand og/eller regnvand fra befæstede arealer
 - 2) »[h]usspildevand« spildevand fra boligområder og serviceerhverv, som hovedsagelig stammer fra det menneskelige stofskifte og fra husholdninger
 - 3) »[i]ndustrispildevand« alt spildevand, der udledes fra ejendomme, som anvendes til handels- eller industriformål, bortset fra husspildevand og regnvand fra befæstede arealer
 - 4) »[b]yområde« et område, hvor befolkningen og/eller de økonomiske aktiviteter er tilstrækkelig koncentreret til, at byspildevand kan opsamles og ledes til et rensningsanlæg for byspildevand eller et endeligt udledningssted
 - 5) »[k]loaknet« et system af rørledninger, der opsamler og transporterer byspildevand

- 6) »1 PE (personækvivalent)« den mængde organisk stof, der kan nedbrydes biologisk med et fem-døgns biokemisk iltforbrug (BOD5) på 60 g ilt pr. dag
- 7) »[p]rimær rensning« mekanisk og/eller kemisk rensning af byspildevand, der består i sedimentation af suspenderet stof eller i andre processer, hvor det tilledte spildevands BOD5 reduceres med mindst 20% før udledning, og den samlede mængde suspenderet stof i det tilledte spildevand nedbringes med mindst 50%
- 8) »[s]ekundær rensning« rensning af byspildevand ved en proces, som almindeligvis består af biologisk rensning efterfulgt af en sekundær sedimentation, eller ved en anden proces, som indebærer overholdelse af kravene i tabel 1 i bilag I.

[...]«

4 Det nævnte direktivs artikel 3 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne skal sikre, at alle byområder bliver forsynet med kloaknet til opsamling af byspildevand

– senest den 31. december 2000 for byområder med over 15 000 personækvivalenter (PE)[...]

og

– senest den 31. december 2005 for byområder med mellem 2 000 og 15 000 PE.

For så vidt angår byspildevand, som udledes til vandrecipienter, der betragtes som »følsomme områder« som defineret i artikel 5, skal medlemsstaterne sikre, at der etableres kloaknet senest den 31. december 1998 for byområder med over 10 000 PE.

Hvor det ikke er velbegrunderet at etablere et kloaknet, enten fordi det ikke vil gavne miljøet, eller fordi det vil medføre urimelige udgifter, anvendes der individuelle systemer eller andre egnede systemer, som sikrer samme miljøbeskyttelsesniveau.

2. De i stk. 1 omhandlede kloaknet skal opfylde kravene i bilag I, litra A.«

5 Samme direktivs artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne skal sikre, at byspildevand, der tilledes kloaknet, før udledningen underkastes sekundær rensning eller en tilsvarende rensning efter følgende plan:

– senest den 31. december 2000 for så vidt angår samtlige udledninger fra byområder med over 15000 PE

– senest den 31. december 2005 for så vidt angår samtlige udledninger fra byområder med mellem 10 000 og 15 000 PE

– senest den 31. december 2005 for så vidt angår udledninger til ferskvand og flodmundinger fra byområder med mellem 2 000 og 10 000 PE.

2. Udledninger af byspildevand til vandrecipienter i højtliggende bjergområder (over 1 500 m over havoverfladen), hvor det på grund af lave temperaturer er vanskeligt at foretage en effektiv biologisk rensning, kan renses mindre vidtgående end foreskrevet i stk. 1, når det af indgående undersøgelser fremgår, at udledningerne ikke vil påvirke miljøet negativt.

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand skal opfylde de relevante krav i bilag I, litra B. [...]

4. Mængden udtrykt i PE skal beregnes på grundlag af den maksimale gennemsnitlige ugentlige mængde, der tilledes rensningsanlægget i løbet af året, bortset fra, hvad der skyldes usædvanlige omstændigheder som f.eks. kraftige regnskyl.«

6 Artikel 5 i direktiv 91/271 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne skal med henblik på anvendelsen af stk. 2 senest den 31. december 1993 kortlægge følsomme områder efter de kriterier, som er fastlagt i bilag II.

2. Medlemsstaterne sørger for, at byspildevand, der tilledes kloaknet, senest den 31. december 1998 renses mere vidtgående end beskrevet i artikel 4, før det udledes til følsomme områder, for så vidt angår alle udledninger fra byområder med over 10 000 PE.

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand skal opfylde de relevante krav i bilag I, litra B. [...]

4. Som alternativ behøver de krav til de enkelte anlæg, der er fastsat i stk. 2 og 3, ikke anvendes i følsomme områder, hvor det kan dokumenteres, at den procentvise nedbringelse af forurenende stoffer i den samlede mængde spildevand, der udledes til rensningsanlæg i det pågældende område, er mindst 75% for total fosfor og mindst 75% for total kvælstof.

5. Stk. 2, 3 og 4 gælder for udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand, der ligger i følsomme områders relevante afstrømningsområder, og som bidrager til forureningen af disse områder.

I tilfælde, hvor ovennævnte afstrømningsområder helt eller delvis ligger i en anden medlemsstat, anvendes artikel 9.

6. Medlemsstaterne skal sikre, at kortlægningen af følsomme områder revideres mindst hvert fjerde år.

7. Medlemsstaterne skal sikre, at de områder, der kortlægges som følsomme efter en revision i henhold til stk. 6, opfylder ovennævnte krav inden syv år.

8. En medlemsstat behøver ikke at kortlægge følsomme områder i forbindelse med dette direktiv, hvis den foretager den rensning, der er fastsat i stk. 2, 3 og 4, i hele sit område.«

7 Dette direktivs artikel 15 bestemmer:

»1. De ansvarlige myndigheder eller relevante organer skal overvåge

- udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand for i overensstemmelse med kontrolprocedurerne i bilag I, litra D, at sikre, at kravene i bilag I, litra B, overholdes
- mængden og sammensætningen af det slam, der bortskaffes til overfladevand.

2. De ansvarlige myndigheder eller relevante organer skal føre kontrol med vandrecipienter, der modtager udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand og direkte udledninger efter artikel 13, i tilfælde, hvor det kan forventes, at recipientmiljøet vil blive påvirket i væsentlig grad.

[...]«

- 8 Bilag I til nævnte direktiv, der har overskriften »Krav gældende for byspildevand«, indeholder bl.a. et litra A, som fastsætter krav til kloaknettene, et litra B, der indeholder de krav, som udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand skal opfylde, samt et litra D, der fastsætter procedurerne for kontrol med udledninger af spildevand.

Den administrative procedure

- 9 Efter at Kommissionen havde konstateret, at Republikken Slovenien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3-5, 10 og 15 i samt bilag I til direktiv 91/271, idet den ikke havde sikret, at flere af dens byområder, herunder byområderne Tržič, Ljubljana, Kočevje, Trbovlje og Ptuj, blev forsynet med passende kloaknet til opsamling af byspildevand, besluttede Kommissionen at tilsende Republikken Slovenien en åbningskrivelse den 16. februar 2017, som de slovenske myndigheder besvarede ved skrivelse af 15. juni 2017.
- 10 Der blev afholdt flere møder mellem de slovenske myndigheder og Kommissionens tjenestegrene i løbet af 2017 og et »samlet« møde den 23. februar 2018. De slovenske myndigheder fremsendte ligeledes foreløbige statusrapporter vedrørende de pågældende byområder til Kommissionen den 29. september 2017, den 27. februar 2018 og den 23. juli 2018.
- 11 Efter at have gennemgået svarene i disse rapporter og under hensyntagen til alle de oplysninger, som de slovenske myndigheder havde fremsendt, konkluderede Kommissionen, at Republikken Slovenien på visse punkter til trods for de bestræbelser, der var gjort, stadig tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til direktiv 91/271, og fremsendte derfor ved skrivelse af 8. marts 2019 en begrundet udtalelse til Republikken Slovenien i overensstemmelse med artikel 258 TEUF.
- 12 I denne udtalelse fastslog Kommissionen for det første, at Republikken Slovenien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3-5, 10 og 15 i direktiv 91/271 samt litra A, B og D i bilag I hertil, idet den bl.a. ikke havde sikret, at byområderne Tržič, Ljubljana, Kočevje, Trbovlje og Ptuj blev forsynet med passende kloaknet til opsamling af byspildevand, og pålagde for det andet denne medlemsstat at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf, dvs. senest den 8. maj 2019.
- 13 Republikken Slovenien besvarede denne begrundede udtalelse ved skrivelse af 25. april 2019, efterfulgt af en række andre skrivelser af 2. september og 30. december 2019 samt af 6. marts, 12. august og 15. december 2020.

- 14 Selv om Kommissionen i lyset af de slovenske myndigheders svar på den begrundede udtalelse og oplysningerne efter det »samlede« møde, der blev afholdt i Ljubljana den 21. januar 2020, kunne konkludere, at alle de byområder, der var omhandlet i denne udtalelse, nu opfyldte kravene i artikel 3 i direktiv 91/271, konkluderede Kommissionen ikke desto mindre, at Republikken Slovenien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, stadig ikke fuldt ud havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til dette direktiv.
- 15 Kommissionen har følgelig besluttet at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Formaliteten

Parternes argumenter

- 16 Republikken Slovenien har for så vidt angår dels klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 91/271 for så vidt angår byområderne Kočevje, Trbovlje og Tržič, dels klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af dette direktivs artikel 15 for så vidt angår byområdet Ptuj gjort gældende, at den ikke har haft mulighed for at fremsætte sine materielle anbringender i forhold til disse klagepunkter i forbindelse med den administrative procedure, hvilket tilsidesætter dens ret til forsvar.
- 17 Kommissionen har tilbagevist disse argumenter. Forskellene i formuleringen af konklusionen i den begrundede udtalelse og påstandene i stævningen har ikke medført nogen ændring af sagens genstand. Kommissionen har hele tiden henvist til Republikken Sloveniens tilsidesættelse af den samme bestemmelse for de samme byområder og for den samme periode. Den omstændighed, at denne institution oprindeligt støttede sig på princippet om hierarki – hvoraf det følger, at når det konstateres, at de krav, der er fastsat i artikel 3 i direktiv 91/271, ikke er opfyldt, er forpligtelsen i dette direktivs artikel 4 a fortiori heller ikke opfyldt – kan ikke medføre, at den pågældende institution, når først den i denne artikel 3 fastsatte indsamlingsforpligtelse er opfyldt, bliver afskåret fra at foreholde denne medlemsstat at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 i direktiv 91/271. Republikken Sloveniens ret til forsvar er heller ikke blevet tilsidesat, idet denne medlemsstat uden videre er blevet underrettet om, at Kommissionen påberåbte sig en tilsidesættelse af denne artikel 4 for de pågældende byområder.
- 18 På samme måde henledte Kommissionen i forbindelse med den administrative procedure bl.a. Republikken Sloveniens opmærksomhed på et traktatbrud vedrørende byområdet Ptuj på grund af manglende overholdelse af kravene i artikel 3, 4 og 15 i samt litra B og D i bilag I til direktiv 91/271.

Domstolens bemærkninger

- 19 Den administrative procedure har ifølge Domstolens faste praksis til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine EU-retlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter. En forskriftsmæssig procedure udgør en med EUF-traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag

har en klart afgrænset tvist som genstand (jf. dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

- 20 Heraf følger navnlig, at genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, fastlægges i den administrative procedure, som er hjemlet ved denne bestemmelse. Søgsmålet skal derfor støttes på de samme grunde og anbringender som den begrundede udtalelse (jf. dom af 18.11.2010, Kommissionen mod Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem klagepunkterne i konklusionen i den begrundede udtalelse og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden, således som den er fastlagt i den begrundede udtalelse, ikke er blevet udvidet eller ændret (jf. dom af 18.11.2010, Kommissionen mod Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 I den foreliggende sag har Kommissionen foreholdt Republikken Slovenien, at den har tilsidesat bestemmelserne i direktiv 91/271, som allerede er blevet nævnt for så vidt angår de pågældende byområder såvel i åbningskrivelsen som i den begrundede udtalelse.
- 23 Det må dog konstateres, at Kommissionen under den administrative procedure blot udledte den hævdede tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 91/271 for så vidt angår byområderne Kočevje, Trbovlje og Tržič af den angivelige tilsidesættelse af dette direktivs artikel 3, og i denne forbindelse kun henviste til Domstolens praksis hvoraf det følger, at når det konstateres, at de pågældende byområder ikke råder over systemer, der gør det muligt at opsamle alt byspildevand, der udledes fra disse byområder, er forpligtelsen til at undergive alle udledninger en sekundær eller tilsvarende rensning a fortiori heller ikke opfyldt (jf. i denne retning dom af 25.10.2007, Kommissionen mod Grækenland, C-440/06, EU:C:2007:642, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 Det er først i forbindelse med stævningen, at Kommissionen for første gang har fremsat et selvstændigt anbringende om Republikken Sloveniens angivelige tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 91/271, hvorefter det følger af en sammenligning af oplysningerne om dels den samlede belastning af de berørte byområder, dels den maksimale belastning, som de slovenske myndigheder har meddelt, at samtlige udledninger af byspildevand i disse byområder ikke var underlagt en sekundær eller tilsvarende rensning.
- 25 For så vidt som Kommissionen i forbindelse med den administrative procedure fandt, at Republikken Slovenien med hensyn til de berørte byområder havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 i direktiv 91/271, var den ganske vist på dette trin i proceduren og i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 23, berettiget til som en konsekvens heraf ligeledes at gøre gældende, at dette direktivs artikel 4 var blevet tilsidesat.
- 26 Det er ligeledes korrekt, at den omstændighed, at en medlemsstat overholder kravene i artikel 3 i direktiv 91/271 vedrørende udstyr til opsamling af byspildevand i byområder, ikke nødvendigvis indebærer, at det samme gælder for de krav, der følger af dette direktivs artikel 4. I medfør af sidstnævnte artikel skal byspildevand, der tilledes kloaknet, før udledningen underkastes sekundær rensning eller en tilsvarende rensning, idet disse udledninger skal opfylde de relevante krav i bilag I, litra B, til nævnte direktiv. Domstolen har desuden allerede fastslået, dels at kravene i

artikel 4, stk. 1, i direktiv 91/271 ikke er overholdt for så vidt angår byområder, der ikke har tilstrækkelig kapacitet i anlæg til sekundær rensning eller en tilsvarende rensning af byspildevand, dels at eftersom udledninger af vand, der ikke har været genstand for nogen rensning, ikke opfylder kravene i litra B i bilag I til dette direktiv, kan rensning af byspildevand af anlæg, der ikke har tilstrækkelig kapacitet, ikke anses for at være i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 4, stk. 3 (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Kommissionen mod Irland (Ordning for opsamling og rensning af spildevand), C-427/17, EU:C:2019:269, præmis 152 og 154).

- 27 Det forholder sig imidlertid ikke desto mindre således, at Republikken Slovenien inden for rammerne af den administrative procedure ikke har kunnet gøre sine indsigelser gældende mod Kommissionens argumentation, der er nævnt i denne doms præmis 24, idet denne argumentation er blevet fremsat for første gang af denne institution i stævningen og er støttet på et helt andet retligt og faktisk grundlag end det, som denne institution fremførte under den administrative procedure, jf. denne doms præmis 23.
- 28 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende i replikken, ville det i øvrigt have været tilstrækkeligt for at overholde Republikken Sloveniens ret til forsvar at fremsende en supplerende begrundet udtalelse til denne medlemsstat, uden at det var nødvendigt at indlede en ny traktatbrudsprocedure.
- 29 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af artikel 15 i direktiv 91/271 for så vidt angår byområdet Ptuj bemærkes, at den begrundede udtalelse, der blev fremsendt til Republikken Slovenien, ikke indeholdt nogen specifik argumentation i denne henseende.
- 30 Under disse omstændigheder skal Kommissionens påstand om, at det fastslås, at Republikken Slovenien har tilsidesat artikel 4 i direktiv 91/271 for så vidt angår byområderne Kočevje, Trbovlje og Tržič og dette direktivs artikel 15 for så vidt angår byområdet Ptuj, afvises.
- 31 Endelig skal, for så vidt som Kommissionen i stævningen hvad angår byområderne Kočevje, Trbovlje og Tržič har begrænset sig til at gøre gældende, at en tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 4 i direktiv 91/271 medfører en tilsidesættelse af bestemmelserne i direktivets artikel 5, Kommissionens påstand om, at det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af sidstnævnte bestemmelse, ligeledes afvises.
- 32 Det kan for fuldstændighedens skyld tilføjes, at Kommissionen i retsmødet for så vidt angår byområdet Ptuj under alle omstændigheder har medgivet, at de oplysninger, som Republikken Slovenien har fremlagt som bilag til sin duplik, for så vidt angår de omhandlede år godtgjorde, at dette byområde opfyldte kravene i artikel 15 i direktiv 91/271.

Realiteten

Parternes argumenter

- 33 Kommissionen har gjort gældende, at Republikken Slovenien hvad angår byområdet Ljubljana ikke har opfyldt de krav, der følger af artikel 4 og 15 i direktiv 91/271.
- 34 Kommissionen har anført, at Republikken Slovenien i sit svar af 25. april 2019 på den begrundede udtalelse anførte, at der ville blive foretaget ændringer i spildevandsrensningssystemerne med henblik på at sikre, at situationen i byområdet Ljubljana var i overensstemmelse med artikel 4 i

direktiv 91/271, og præciserede, at byspildevandet i dette byområde på dette tidspunkt blev behandlet af to rensningsanlæg, og at kun ét, nemlig det mindste anlæg i Brod, ikke opfyldte kravene i denne artikel 4. Denne medlemsstat har således ikke i denne henseende bestridt, at kravene i denne artikel 4 er blevet tilsidesat på grund af manglende infrastruktur. Den har derimod anført, at den manglende overholdelse af denne bestemmelse vil blive afhjulpet ved at lukke rensningsanlæggene i Brod og Rakova Jelša og ved at anvende den resterende last på rensningsanlægget i Zalog inden for rammerne af projektet »Udledning og rensning af spildevand i grundvandsmagasinerne på Ljubljana-sletten«, som er medfinansieret af Samhørighedsfonden. I samme svar anførte Republikken Slovenien for så vidt angår byområdet Ljubljana og rensningsanlægget i Brod, at anlægsfasen for dette projekt skulle afsluttes i december 2020, og at driftsfasen skulle påbegyndes i løbet af det følgende år. Ikke desto mindre præciserede medlemsstaten i sin skrivelse af 6. marts 2020, at det nævnte projekt først ville være afsluttet i slutningen af 2023.

- 35 Kravene i artikel 15 i direktiv 91/271 er heller ikke opfyldt, eftersom det fremgår af de oplysninger, som Republikken Slovenien har fremlagt, at for så vidt angår rensningsanlægget i Brod, som renses byspildevand fra byområdet Ljubljana, har fire prøver (ud af i alt tolv) vist værdier for koncentrationen af BOD5 og/eller COD, som er højere end de grænseværdier, der er fastsat i tabel 1 i litra D i bilag I til direktiv 91/271. I tre prøver var koncentrationsværdierne for BOD5 blevet overskredet med mere end 100%, og i en prøve var koncentrationsværdien af COD blevet overskredet med mere end 100%. Antallet af prøver, der ikke opfylder kravene, overstiger ligeledes de grænser, der er fastsat i dette direktiv.
- 36 Ifølge Republikken Slovenien er Kommissionens to klagepunkter ugrundede.
- 37 I sine svar på åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse tilsluttede Republikken Slovenien sig Kommissionens argument om, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 91/271, hvis værdierne fra rensningsanlægget overskrider grænseværdierne i dette direktiv. Dette er i øvrigt grunden til, at Republikken Slovenien anerkendte tilsidesættelsen af artikel 4 i direktiv 91/271 under den administrative procedure. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at forpligtelsen i henhold til artikel 4 i direktiv 91/271 er opfyldt, hvis den pågældende medlemsstat kan fremlægge en prøve, der opfylder kravene i litra B i bilag I til dette direktiv. Hvad angår rensningsanlægget i byspildevandet i Brod, som råder over en sekundær teknologi til rensning af vand, fremgår det imidlertid af resultaterne af den overvågning, som Republikken Slovenien har fremlagt i sit svar på åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, at de prøver, der blev udtaget i denne forbindelse, flere gange var i overensstemmelse med kravene i litra B i bilag I til direktiv 91/271. Republikken Slovenien fremlagde således seks prøver, der opfyldte kravene, for så vidt angår 2016 og otte for så vidt angår 2018.
- 38 Hvad angår rensningsanlægget for byspildevand i Brod, hvilket der er tale om i denne doms præmis 34, har Republikken Slovenien gjort gældende, at moderniseringen heraf ikke er hensigtsmæssig eller økonomisk velbegrundet, idet det vil blive lukket i forbindelse med gennemførelsen af projektet »Udledning og rensning af spildevand i grundvandsmagasinerne på Ljubljana-sletten«, der finansieres af midler fra Samhørighedsfonden. Den mængde, som tilføres spildevandsrensingsanlægget i Brod, vil derefter blive afledt til det offentlige kloaknet, som er tilsluttet rensningsanlægget for byspildevand fra Zalog.

- 39 Republikken Slovenien har i denne forbindelse fremhævet, at den del af byområdet Ljubljana, der er knyttet til rensningsanlægget i Brod, ikke giver anledning til ukontrolleret udledning af ubehandlet vand i miljøet. De målinger, der blev foretaget på rensningsanlægget i Brod, viste, at størstedelen af spildevandet blev rensset, idet kun fire prøver ikke opfyldte kravene i 2018 og kun to i 2016.
- 40 Af de samme grunde er Republikken Sloveniens forpligtelse til at sikre, at udledningerne overholder kvalitetskravene i artikel 15 i direktiv 91/271 og litra D i bilag I hertil, ikke praktisk mulig for den del af byområdet Ljubljana, der er tilsluttet rensningsanlægget i Brod. Indtil den endelige gennemførelse af det projekt, der er omhandlet i denne doms præmis 38, har Republikken Slovenien imidlertid sikret, at spildevandet i en del af byområdet Ljubljana renses i rensningsanlægget i Brod, som regelmæssigt kontrolleres af kontrolmyndighederne, og at der i denne forbindelse gennemføres 12 foranstaltninger hvert år. Det var i forbindelse med disse regelmæssige kontroller, at de i denne doms præmis 39 nævnte resultater for årene 2016 og 2018 blev indhentet.

Domstolens bemærkninger

– Indledende bemærkninger

- 41 Det bemærkes, at selv om det under en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, ved at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, uden at Kommissionen kan påberåbe sig nogen formodning herfor, skal der tages hensyn til den omstændighed, at når det drejer sig om en korrekt anvendelse i praksis af de nationale bestemmelser, som skal sikre en effektiv gennemførelse af et direktiv, er Kommissionen, som ikke har egne undersøgelsesbeføjelser på området, i vid udstrækning afhængig af de oplysninger, som eventuelle klager og den pågældende medlemsstat har meddelt (jf. dom af 2.12.2010, Kommissionen mod Portugal, C-526/09, EU:C:2010:734, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Heraf følger bl.a., at det, når Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at de nationale bestemmelser, der gennemfører et direktiv, ikke anvendes korrekt i praksis på den sagsøgte medlemsstats område, påhviler den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf. dom af 2.12.2010, Kommissionen mod Portugal, C-526/09, EU:C:2010:734, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Det skal ligeledes bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. dom af 28.1.2016, Kommissionen mod Portugal, C-398/14, EU:C:2016:61, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I den foreliggende sag gav den begrundede udtalelse af 8. marts 2019 Republikken Slovenien en frist på to måneder fra modtagelsen af udtalelsen til at opfylde forpligtelserne i henhold til artikel 4 og 15 i direktiv 91/271. Fristen for at opfylde direktivets krav udløb således den 8. maj 2019.

– *Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 91/271*

- 45 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 91/271 bestemmer, at alt byspildevand, der tilledes kloaknet, før udledningen skal underkastes sekundær rensning eller en tilsvarende rensning.
- 46 Ifølge direktivets artikel 4, stk. 3, skal denne sekundære rensning eller tilsvarende rensning sikres af rensningsanlæg, hvis udledninger opfylder kravene i litra B i bilag I til direktiv 91/271.
- 47 Det følger navnlig af litra B, stk. 4, i bilag I til dette direktiv, at udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand skal opfylde kravene i tabel 1 i bilag I.
- 48 I henhold til bilag XIII til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33), påhvilede disse krav Republikken Slovenien med virkning fra den 1. januar 2011 for byområder med over 15 000 PE.
- 49 I denne henseende følger det af Domstolens praksis, at når det er godtgjort, at de BOD/COD-normer, der er foreskrevet i litra B i bilag I til direktiv 91/271 og i tabel 1 i dette bilag, ikke er overholdt, skal det fastslås, at spildevandet i det pågældende byområde ikke er genstand for en passende rensning før udledning, således at et klagepunkt vedrørende manglende overholdelse af artikel 4, stk. 3, i direktiv 91/271, sammenholdt med litra B i bilag I til dette direktiv og tabel 1 i dette bilag, skal anses for begrundet for så vidt angår et sådant byområde (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Kommissionen mod Irland (Ordning for opsamling og rensning af spildevand), C-427/17, EU:C:2019:269, præmis 155 og 157).
- 50 Domstolen har i øvrigt allerede fastslået, at kravene i artikel 4, stk. 1, i direktiv 91/271 ikke er overholdt for så vidt angår byområder, der ikke har tilstrækkelig kapacitet med hensyn til anlæg til sekundær rensning eller en tilsvarende rensning af byspildevand. Eftersom udledninger af vand, der ikke har været genstand for nogen rensning, ikke opfylder kravene i litra B i bilag I til dette direktiv, kan rensning af byspildevand af anlæg, der ikke har tilstrækkelig kapacitet, ikke anses for at være i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 4, stk. 3 (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Kommissionen mod Irland (Ordning for opsamling og rensning af spildevand), C-427/17, EU:C:2019:269, præmis 152 og 154).
- 51 I sit svar på den begrundede udtalelse bestred Republikken Slovenien imidlertid ikke Kommissionens udsagn om, at rensningsanlægget i Brod ikke opfyldte kravene i artikel 4 i direktiv 91/271, idet koncentrationsværdier for BOD5 ikke var i overensstemmelse med kravene ved flere lejligheder. Den anerkendte navnlig, at resultaterne af den overvågning, der er nævnt i denne doms præmis 37, viste, at rensningsanlægget i Brod »ikke effektivt sikrede, at næringsstofferne (tertiær behandling) blev fjernet«.
- 52 Som svar på Kommissionens udsagn i stævningen om, at Republikken Slovenien ikke bestred, at kravene i artikel 4 i direktiv 91/271 var blevet tilsidesat på grund af manglende infrastruktur, har denne medlemsstat ligeledes i sit svarskrift medgivet, at der foreligger »vanskeligheder i forbindelse med byområdet Ljubljana«, idet den har tilføjet, at dette spørgsmål vil blive afhjulpet i forbindelse med gennemførelsen af projektet »Udledning og rensning af spildevand i grundvandsmagasinerne på Ljubljana-sletten«.

- 53 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at tilsidesættelsen af artikel 4 i direktiv 91/271 er godtgjort for så vidt angår byområdet Ljubljana.
- 54 Denne konstatering kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, som Republikken Slovenien har anført i sit svarskrift, at resultaterne af den overvågning, som det af rensningsanlægget i Brod behandlede vand var genstand for, og som denne medlemsstat henviste til i svaret på åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, »viser, at prøverne har været egnede flere gange og således opfylder kravene i litra B i bilag I til direktiv [91/271]«.
- 55 Domstolen har ganske vist fastslået, at når en medlemsstat er i stand til at fremlægge en prøve, der opfylder kravene i litra B i bilag I til direktiv 91/271, skal de forpligtelser, der følger af dette direktivs artikel 4, anses for at være overholdt (jf. dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Sverige (Rensningsanlæg), C-22/20, EU:C:2021:669, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Denne retspraksis vedrører imidlertid situationer, hvor Kommissionen ikke har bestridt, at der i den pågældende medlemsstat er tilstrækkelig kapacitet til rensning af byspildevand, således at Domstolen forkastede denne institutions argument om, at denne medlemsstat for at godtgøre, at dens situation er i overensstemmelse med kravene i artikel 4 i direktiv 91/271, stadig er forpligtet til at fremlægge en prøveudtagning, der er fastlagt over en periode på 12 måneder (jf. i denne retning dom af 10.3.2016, Kommissionen mod Spanien, C-38/15, EU:C:2016:156, præmis 24 og 35-39).
- 57 I det foreliggende tilfælde har Republikken Slovenien, således som det er anført i denne doms præmis 52, medgivet, at den eksisterende kapacitet til rensning af byspildevand i byområdet Ljubljana er utilstrækkelig.
- 58 Det skal tilføjes, at Domstolen ligeledes har fastslået, at anlæg ikke kan anses for at være i overensstemmelse med begrebet »den mest avancerede tekniske viden – dog uden at det medfører urimelige udgifter« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i litra A i bilag I til direktiv 91/271, eftersom den pågældende medlemsstat for det første har forpligtet sig til et stort opgraderingsprogram, der beviser, at teknologiske løsninger med henblik på at afhjælpe problemet med for stor udledning af spildevand eksisterer, men ikke anvendes, for det andet har besluttet at finansiere sådanne arbejder, således at de dermed forbundne omkostninger ikke kan anses for at være uforholdsmæssige (jf. dom af 28.3.2019, Kommissionen mod Irland (Ordning for opsamling og rensning af spildevand), C-427/17, EU:C:2019:269, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Det følger heraf, at begrebet »den mest avancerede tekniske viden – dog uden at det medfører urimelige udgifter«, heller ikke med føje kan påberåbes af Republikken Slovenien i den foreliggende sag, eftersom denne medlemsstat for det første i forbindelse med projektet »Udledning og rensning af spildevand i grundvandsmagasinerne på Ljubljana-sletten« har forpligtet sig til at modernisere infrastrukturen for rensning af byspildevand, men at dette ikke var tilfældet på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og for det andet ikke har forsøgt at godtgøre, at omkostningerne ved at bringe rensningsanlæggene for byspildevand i dette byområde i overensstemmelse med kravene eventuelt er uforholdsmæssige, for så vidt som den har anført, at denne finansiering vil blive sikret »ved sine egne midler og ved hjælp af europæiske ressourcer« (jf. analogt dom af 28.3.2019 Kommissionen mod Irland (Ordning for opsamling og rensning af spildevand), C-427/17, EU:C:2019:269, præmis 177).

60 Det skal derfor fastslås, at på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, var sekundær rensning eller en tilsvarende rensning af alt byspildevand, der tilledes kloaknet i byområdet Ljubljana, ikke sikret, og at kravene i artikel 4 i direktiv 91/271, sammenholdt med litra B i bilag I til dette direktiv, således ikke var overholdt.

– *Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 15 i direktiv 91/271*

61 I overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, første led, i direktiv 91/271 skal de ansvarlige myndigheder eller relevante organer i den pågældende medlemsstat overvåge udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand for i overensstemmelse med kontrolprocedurerne i bilag I, litra D, at sikre, at kravene i bilag I, litra B, overholdes.

62 Det følger navnlig af litra D, stk. 4, i bilag I til direktiv 91/271, at rensset spildevand anses for at overholde de værdier, der er fastsat for de forskellige parametre, hvis de udtagne prøver for hver enkelt parameter viser, at de tilsvarende værdier er overholdt, idet der navnlig tages hensyn til følgende bestemmelser: Hvad for det første angår de parametre, der er anført i artikel 2, nr. 7), i dette direktiv og i tabel 1 i dette bilag, må antallet af prøver, der eventuelt ikke svarer til de deri anførte koncentrationsværdier og/eller reduktionsprocenter, ikke overstige det maksimum, der er fastsat i tabel 3 i dette bilag, dvs. to for et samlet antal på tolv udtagne prøver. Hvad for det andet angår de parametre i tabel 1, der er udtrykt i koncentration, må prøver, der ikke opfylder kravene, under normale driftsvilkår ikke afvige fra grænseværdierne med mere end 100%.

63 Republikken Slovenien har imidlertid blot anført, at kun to af de tolv prøver, der blev udtaget fra rensningsanlægget i Brod i 2016, ikke opfyldte disse krav, og at kun fire for 2018 ikke gjorde det, uden at rejse tvivl om Kommissionens udsagn om, at disse fire prøver desuden udviste værdier for koncentrationen af BOD5 og/eller COD, der oversteg de grænseværdier, der er fastsat i tabel 1 i bilag I til direktiv 91/271. Kommissionen har i øvrigt medgivet, at indtil projektet »Udledning og rensning af spildevand i grundvandsmagasinerne på Ljubljana-sletten« er gennemført, er den forpligtelse, der påhviler den, til at sikre, at udledningerne overholder kvalitetskravene i dette direktivs artikel 15 og bilag I, litra D, »ikke praktisk mulig« for den del af byområdet Ljubljana, der er tilsluttet rensningsanlægget i Brod. Under disse omstændigheder må det fastslås, at tilsidesættelsen af disse bestemmelser ligeledes er godtgjort.

64 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 3, i direktiv 91/271, sammenholdt med litra B i bilag I til dette direktiv, og direktivets artikel 15, stk. 1, første led, sammenholdt med litra D i bilag I hertil, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for så vidt angår byområdet Ljubljana med henblik på at sikre,

– at byspildevand, der udledes i kloaknet, før udledningen underkastes sekundær rensning eller en tilsvarende rensning, og

– passende overvågning af udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand.

65 I øvrigt frifindes Republikken Slovenien.

Sagsomkostninger

- 66 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.
- 67 Da Kommissionen og Republikken Slovenien hver især har tabt sagen for så vidt angår bestemte klagepunkter, bør de hver bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Syvende Afdeling):

- 1) **Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 3, i Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1137/2008 af 22. oktober 2008, sammenholdt med litra B i bilag I til nævnte direktiv, som ændret, og direktivets artikel 15, stk. 1, første led, som ændret, sammenholdt med litra D i bilag I hertil, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for så vidt angår byområdet Ljubljana med henblik på at sikre,**
 - at byspildevand, der udledes i kloaknet, før udledningen underkastes sekundær rensning eller en tilsvarende rensning, og
 - passende overvågning af udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand.
- 2) I øvrigt frifindes Republikken Slovenien.
- 3) Europa-Kommissionen og Republikken Slovenien bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter