

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 26 marca 2009 r.¹

I — Wprowadzenie

1. Morze Bałtyckie jest otoczone niemal w całości przez państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej. Jego stan pokazuje zatem szczególnie wyraźnie, czy europejskie prawo ochrony środowiska może zapobiegać niszczeniu środowiska morskiego i usuwać szkody.
2. Niniejsze postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich dotyczą szczególnie istotnego problemu Morza Bałtyckiego, mianowicie eutrofizacji czyli nadmiaru substancji odżywczych. Woda Morza Bałtyckiego zawiera zbyt wiele azotu i fosforu, ponieważ te substancje odżywcze wprowadzane są w nadmiarze do Morza Bałtyckiego z otaczających je lądów. Prowadzi to w szczególności do nadmiernego wzrostu roślin wodnych. Kiedy rośliny te się rozkładają, pozbawiają wodę tlenu. Ponadto mogą występować w zwiększonej ilości cyjanobakterie (sinice), które wytwarzają substancje trujące.
3. W niniejszym przypadku chodzi o azot odprowadzany do Morza Bałtyckiego ze ściekami komunalnymi. Ich oczyszczanie regulowane jest dyrektywą Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych², zmienioną dyrektywą Komisji 98/15/WE z dnia 27 lutego 1998 r.³ (zwaną dalej „dyrektywą ściekową”).
4. W oparciu o tę dyrektywę Komisja żąda od Finlandii i Szwecji, aby wszystkie ich oczyszczalnie od określonej wielkości zmniejszyły zawartość azotu w oczyszczonych ściekach.
5. Wspomniane państwa członkowskie odpierają Komisji zasadniczo, że ze względu na warunki panujące na danych obszarach Morza Bałtyckiego, szczególnie w Zatoce Botnickiej, dla zapobieżenia eutrofizacji nie wszędzie konieczna jest redukcja azotu.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 135, s. 40.

3 — Dz.U. L 67, s. 29.

II — Ramy prawne

określone w art. 4 najpóźniej do dnia 31 grudnia 1998 r., w odniesieniu do wszystkich zrzutów z aglomeracji o RLM (równoważnej liczbie mieszkańców⁴) wynoszącej ponad 10 000.

A — Dyrektywa ściekowa

6. Dyrektywa ściekowa obowiązuje Szwecję i Finlandię bez ograniczeń od akcesji w dniu 1 stycznia 1995 r.

3. Odprowadzenia z oczyszczalni ścieków komunalnych określone w ust. 2 spełniają odpowiednie wymagania załącznika I [część] B. Wymagania te mogą być zmienione zgodnie z procedurą określoną w art. 18.

7. Podstawą właściwych uregulowań jest art. 5 ust. 1–3 i 5 dyrektywy ściekowej dotyczący wyznaczenia obszarów wrażliwych i związanego z tym oczyszczania ścieków:

4. [...]

„1. Do celów ust. 2 państwa członkowskie do dnia 31 grudnia 1993 r. określają obszary wrażliwe zgodnie z kryteriami ustanowionymi w załączniku.

5. Zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych położonych w odpowiednich zlewniach obszarów wrażliwych, które przyczyniają się do zanieczyszczenia tych obszarów, podlegają przepisom ust. 2–4.

2. Państwa członkowskie zapewniają, że ścieki komunalne odprowadzane do systemów zbierania, przed odprowadzeniem do obszarów wrażliwych, poddawane są bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu niż

[...]”.

4 — Uzupełnienie autorki.

8. Jeżeli chodzi o bardziej rygorystyczne oczyszczanie w rozumieniu art. 5 ust. 2, pkt 3 załącznika I część B stanowi:

„3. Zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych do obszarów wrażliwych, które podlegają eutrofizacji zgodnie z załącznikiem II część A lit. a), spełniają dodatkowe wymagania podane w tabeli 2 niniejszego załącznika”.

9. Tabela 2 określa limity fosforu i azotu w odprowadzonych ściekach. Jej nagłówek ma brzmienie następujące:

„Wymogi dotyczące odprowadzania nieczystości z komunalnych oczyszczalni ścieków do obszarów wrażliwych podlegających eutrofizacji, wymienionych w załączniku II [część] A lit. a). Można stosować jeden lub oba wskaźniki w zależności od warunków miejscowych. Stosuje się wielkości stężeń lub stopień redukcji wyrażony w procentach”.

10. Redukcja azotu zgodnie z drugim wierszem tej tabeli ma doprowadzić albo do osiągnięcia limitu 15 mg/l dla aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców od 10 000 do 100 000 lub 10 mg/l dla większych aglomeracji, albo do minimalnego stopnia redukcji zawartości azotu o 70% do 80%.

11. Część A lit. a) załącznika II określa kryteria wyznaczania obszarów wrażliwych:

„A. Obszary wrażliwe

Zbiornik wodny musi zostać określony jako obszar wrażliwy, jeśli należy do jednej z poniższych grup:

- a) naturalne jeziora słodkowodne i inne zbiorniki wód słodkich, estuaria i wody przybrzeżne, co do których stwierdzono, że są eutroficzne, lub które mogą stać się eutroficzne w bliskiej przyszłości, jeśli nie zostaną podjęte działania ochronne.

Przy ustalaniu substancji odżywczych, których zawartość ma być ograniczona przez bardziej rygorystyczne oczy-

szczenie, można brać pod uwagę następujące elementy:

12. Artykuł 2 pkt 11–13 definiuje pojęcia eutrofizacji, estuarium i wód przybrzeżnych w sposób następujący:

i) jeziora i strumienie wpadające do jezior, zbiorników wodnych lub zamkniętych zatok, co do których stwierdzono, że wykazują niewielki stopień wymiany wód i może mieć miejsce akumulacja. Na takich obszarach należy wprowadzić usuwanie fosforu, chyba że można wykazać, że usunięcie fosforu nie będzie wywierać wpływu na poziom eutrofizacji. W przypadkach gdy dokonuje się zrzutów z dużych aglomeracji, można również rozważać usuwanie azotu;

ii) estuaria, zatoki i inne wody przybrzeżne, co do których stwierdzono, że mają niewielki stopień wymiany wód lub odbierają duże ilości substancji odżywczych. Zrzuty ścieków z małych aglomeracji mają zazwyczaj mniejsze znaczenie na takich obszarach, ale należy wprowadzić usuwanie fosforu lub azotu dla dużych aglomeracji, chyba że można wykazać, że usuwanie tych substancji nie będzie miało wpływu na poziom eutrofizacji;”

„11. »eutrofizacja« oznacza wzbogacenie wody składnikami odżywczymi, szczególnie związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów i wyższych form życia roślinnego, co jest przyczyną niepożądanych zakłóceń równowagi wśród organizmów żyjących w wodzie oraz jakości danych wód.

12. »estuariusium« oznacza strefę przejściową między wodami słodkimi i przybrzeżnymi u ujścia rzeki. Do celów niniejszej dyrektywy jako części programu [jej] wykonania zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 i 2 państwa członkowskie ustanawiają zewnętrzne granice (morskie) estuariów.

13. »wody przybrzeżne« oznaczają wody sięgające poza linię niskiego stanu wody lub morską granicę estuarium”.

B — *Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego*

13. Obok kilku państw członkowskich i Federacji Rosyjskiej Wspólnota jest stroną Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (zwanej dalej „konwencją Morza bałtyckiego”)⁵.

14. Artykuł 3 tej konwencji określa kilka podstawowych zasad i zobowiązań, w szczególności powszechne zobowiązanie do ochrony i odnowy Morza Bałtyckiego oraz specjalną definicję zasady zapobiegania:

„1. Umawiające się strony podejmą indywidualnie lub wspólnie wszelkie właściwe ustawodawcze, administracyjne i inne odpowiednie środki zapobiegające i eliminujące zanieczyszczenia w celu popierania odnowy ekologicznej obszaru Morza Bałtyckiego i zachowania jego równowagi ekologicznej.

2. Umawiające się Strony zastosują zasadę zapobiegania, tzn. podejmą środki zaradcze,

kiedy zaistnieją podstawy do przypuszczenia, że substancje lub energia wprowadzone, bezpośrednio lub pośrednio, do środowiska morskiego mogą stworzyć zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, szkodzić żywym zasobom i morskim ekosystemom, niszczyć jego walory lub przeszkadzać dozwolonemu wykorzystaniu morza nawet wtedy, gdy brak jest jednoznacznego dowodu, że istnieje związek przyczynowy między tym wprowadzaniem a jego domniemanymi skutkami.

[...]”.

15. Jeżeli chodzi o wymogi dotyczące oczyszczalni ścieków, istotny jest w szczególności ustanowiony w art. 6 ust. 1 obowiązek zapobiegania i eliminowania zanieczyszczenia ze źródeł lądowych:

„1. Umawiające się strony zobowiązują się zapobiegać i eliminować zanieczyszczenia obszaru Morza Bałtyckiego ze źródeł lądowych stosując, między innymi, najlepszą praktykę ekologiczną dla wszystkich źródeł i najlepszą dostępną technologię dla źródeł punktowych. Bez uszczerbku dla swej suwerenności każda umawiająca się strona podejmie w tym celu odpowiednie środki na obszarze zlewni Morza Bałtyckiego”.

5 — Dz.U. 1994 L 73, s. 20, przyjęta decyzją Rady z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencji z Helsinek, zmienionej w 1992 r.), Dz.U. L 73, s. 19.

16. Artykuł 19 i nast. dotyczą Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku mającej siedzibę w Helsinkach (zwanej dalej „Komisją Helsińską”). W komisji tej reprezentowane są wszystkie państwa będące stronami konwencji. W zakresie, w jakim właściwa jest Wspólnota, Komisja reprezentuje państwa członkowskie.

2002 r. (Finlandia) oraz z dnia 23 października 2002 r. (Szwecja) skierowała do obu państw członkowskich w dniu 1 kwietnia 2004 r. uzasadnioną opinię.

III — Okoliczności faktyczne, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i żądania stron

17. W Finlandii i Szwecji aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000 muszą poddawać swoje ścieki bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu w rozumieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy ściekowej, gdyż oba te państwa członkowskie całość swoich wód określiły zgodnie z art. 5 ust. 1 jako obszary wrażliwe.

18. Komisja uważa, że bardziej rygorystyczne oczyszczanie ma zredukować m.in. zawartość azotu w ściekach. Ponieważ nie jest tak we wszystkich odpowiednich aglomeracjach tych państw członkowskich, wszczęła ona postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będące przedmiotem niniejszej sprawy i po wezwaniach do przedstawienia uwag z dnia 1 lipca

19. Ponieważ oba państwa członkowskie nie dostosowały się do uzasadnionej opinii, Komisja wniosła w dniu 16 lipca 2007 r. skargę przeciwko Finlandii (sprawa C-335/07) i w dniu 18 września 2007 r. skargę przeciwko Szwecji (sprawa C-438/07).

20. Komisja wnosi w sprawie C-335/07 o:

- stwierdzenie, że nie wprowadzając wymogu bardziej rygorystycznego oczyszczania wszystkich ścieków z aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000, Republika Finlandii uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 5 ust. 2, 3 i 5 dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych;
- obciążenie Republiki Finlandii kosztami postępowania.

21. Republika Finlandii wnosi o:

Szwecji uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 5 ust. 2, 3 i 5 dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych zmienionej dyrektywą Komisji 98/15/WE z dnia 27 lutego 1998 r.;

— oddalenie skargi Komisji jako bezzasadnej,

— obciążenie Królestwa Szwecji kosztami postępowania.

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

22. Postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2008 r. prezes Trybunału dopuścił Królestwo Szwecji jako interwenienta po stronie Finlandii.

24. Królestwo Szwecji przyznaje, że w 34 oczyszczalniach ścieków azot powinien być usuwany. W pozostałym zakresie wnosi o:

— oddalenie skargi.

23. W sprawie C-438/07 Komisja wnosi o:

— stwierdzenie, że nie zapewniając najpóźniej do dnia 31 grudnia 1998 r., że wszystkie ścieki z komunalnych oczyszczalni ścieków w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000, które odprowadzane są bezpośrednio do obszarów wrażliwych lub ich zlewni, spełniają obowiązujące wymogi określone w załączniku I do dyrektywy Rady 91/271/EWG, Królestwo

25. Postanowieniem z dnia 28 stycznia 2008 r. prezes Trybunału dopuścił Republikę Finlandii jako interwenienta po stronie Szwecji.

26. We wspólnej rozprawie w dniu 19 lutego 2009 r. wzięły udział oba państwa członkowskie i Komisja.

27. Oba postępowania rozpatrzę we wspólnej opinii, ponieważ zasadniczo podnoszą one te same kwestie.

szczalni, Komisja musiałaby sformułować je w odpowiednio konkretny sposób.

IV — Ocena prawna

A — *W przedmiocie żądań Komisji*

28. Komisja zarzuca Finlandii i Szwecji, że nie poddają one bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu wszystkich ścieków aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000. Strony prowadzą spór jednak jedynie o to, czy oczyszczanie to wymaga również we wszystkich przypadkach redukcji azotu.

29. Komisja wyraźnie żąda, aby *wszystkie* ścieki, których to dotyczy, były poddawane redukcji azotu. Nie zarzuca ona natomiast braku usuwania azotu w konkretnych oczyszczalniach ścieków. Postępowania opierają się raczej na względach ogólnych: określone obszary Morza Bałtyckiego są wrażliwe na zrzuty ścieków zawierających azot, a zarówno Szwecja, jak i Finlandia odprowadzają bezpośrednio lub pośrednio wszystkie ścieki do tych obszarów.

30. W zakresie, w jakim Komisja odnosi się w obu replikach do poszczególnych oczyszczalni ścieków, robi to jedynie dla zilustrowania ogólnej sytuacji. Argumentacja ogranicza się zasadniczo do powtórzenia jej ogólnych argumentów. Aby objąć zarzutami poszczególne oczyszczalnie lub grupy oczyszczalni,

31. Gdyby natomiast rozpatrywać te argumenty jako kwestionowanie poszczególnych oczyszczalni, Komisja — jak słusznie podnosi Finlandia — zmieniałaby poza tym przedmiot postępowania w porównaniu do postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak również samej skargi, gdyż o poszczególnych oczyszczalniach aż do repliki nie było mowy. To byłoby niedopuszczalne.

32. Z tego powodu skargę należy oddalić, jeżeli choćby w niektórych z wspomnianych oczyszczalni każdego z tych państw członkowskich to oczyszczanie nie było konieczne.

33. Dla rozstrzygnięcia skargi nie jest więc istotne, że Szwecja przyznaje w sposób wyraźny⁶, a Finlandia co najmniej dorozu-

6 — Oczyszczanie to zgodnie z informacjami Szwecji należy jeszcze wprowadzić lub poprawić w 34 oczyszczalniach.

miany⁷, że w niektórych oczyszczalniach ścieków należy podjąć dalsze działania w celu eliminacji azotu. W odniesieniu do wielu oczyszczalni ścieków państwa te kwestionują bowiem taką konieczność.

B — W przedmiocie obowiązku redukcji azotu

34. Punktem wyjścia oceny prawnej skargi jest art. 5 ust. 2 dyrektywy ściekowej. Zgodnie z nim właściwe władze zobowiązane są do przyjęcia środków niezbędnych do tego, aby ścieki komunalne z aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000 były poddawane najpóźniej do dnia 31 grudnia 1998 r. przed odprowadzeniem do obszarów wrażliwych bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu niż opisane w art. 4 tej dyrektywy.

35. Wyznaczanie obszarów wrażliwych zgodnie z częścią A załącznika II może opierać się na różnych podstawach, mianowicie eutrofizacji [lit. a)], pozyskiwaniu wody pitnej [lit. b)] oraz wymogach innych dyrektyw [lit. c)]. Dlatego mogą występować obszary wrażliwe, dla których odprowadzanie azotu lub fosforu nie ma praktycznego znaczenia. Oba państwa członkowskie jednak bezspornie wyznaczyły wszystkie

swoje wody jako wrażliwe pod względem eutrofizacji.

36. Jakim regułem podlega bardziej rygorystyczne oczyszczanie ścieków odprowadzanych do takich obszarów wrażliwych, wynika z łańcucha odesłań: art. 5 ust. 3 dyrektywy ściekowej odsyła do części B załącznika I. Punkt 3 tej części odsyła natomiast do wymogów zawartych w tabeli 2 tego załącznika. Poza tym Trybunał stwierdził już, że wymogi te obowiązują z zastrzeżeniem części A lit. a) akapit drugi załącznika II do tej dyrektywy⁸.

37. Tabela 2 załącznika I zawiera określone wymogi redukcji fosforu i azotu w ściekach. Zgodnie z nagłówkiem do tej tabeli od warunków miejscowych zależy jednakże, czy redukcja dotyczy azotu czy fosforu lub też obu substancji odżywczych. Ponadto część A lit. a) akapit drugi załącznika II przewiduje, że należy podjąć decyzję, które substancje odżywcze mają być zredukowane.

38. Wynika z tego, że redukcja azotu nie jest konieczna, lecz że istnieje pewna swoboda w sposobie przeprowadzenia bardziej rygorystycznego oczyszczania⁹. To, czy trzeba zmniejszyć zawartość azotu czy fosforu, należy w zasadzie określić na podstawie, na której obszar został wyznaczony jako wrażliwy. Zgodnie z częścią A lit. a) załącznika II

7 — Zgodnie z informacjami Finlandii w odniesieniu do 16 oczyszczalni wprowadzono wymóg odpowiedniego oczyszczania, ale nie zostało ono jeszcze rozpoczęte.

8 — Wyrok z dnia 23 września 2004 r. w sprawie C-280/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-8573, pkt 104 i 105.

9 — Tak również ww. w przepisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 102.

wrażliwe są zbiorniki wodne, które już są eutroficzne lub które mogą stać się eutroficzne w bliskiej przyszłości, jeśli nie zostaną podjęte działania ochronne.

39. Strony są odpowiednio do tego zgodne, że co do zasady należy zmniejszyć zawartość azotu, jeżeli odprowadzanie azotu prowadzi do eutrofizacji lub jeżeli zmniejszenie odprowadzania jest działaniem, które może zapobiec eutrofizacji w przyszłości.

C — *W przedmiocie ciężaru dowodu*

40. Nie ma jednak zgodności co do tego, czy na Komisji spoczywa ciężar dowodu, że redukcja azotu jest konieczna, czy też przeciwnie, państwa członkowskie muszą wykazać, że nie jest ona konieczna.

41. Oba zlecone przez Komisję raporty na temat wdrażania dyrektywy ściekowej w Finlandii¹⁰ i Szwecji¹¹ zakładają wyrażnie, że dane państwo członkowskie musi wykazać, iż rezygnacja z redukcji azotu nie ma wpływu na eutrofizację danych zbiorników wodnych. O ile istnieją uzasadnione wątpliwości co do nieszkodliwości tej rezygnacji, powinno się prowadzić odpowiednie oczyszczanie. Odpowiednio do tego Komisja wielokrotnie podnosi, że dane państwo członkowskie nie wyjaśniło określonych kwestii¹².

1. Ogólne zasady ciężaru dowodu w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

42. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ciężar dowodu zaistnienia zarzucanego uchybienia spoczywa jednakże na Komisji. To właśnie ona, nie mogąc opierać się na jakimkolwiek domniemaniu, powinna przedstawić Trybunałowi niezbędne dowody umożliwiające mu weryfikację, czy wystąpiło takie uchybienie¹³.

10 — Searle i in. (WRc), Evaluation of Finland's implementation of Directive 91/271/EEC on Urban Waste Water Treatment, maj 2004 r., załącznik 5 do skargi w sprawie C-335/07, s. 31.

11 — Hamil i in. (WRc), Evaluation of Sweden's implementation of Directive 91/271/EEC on Urban Waste Water Treatment, wrzesień 2003 r., załącznik 2 do repliki w sprawie C-438/07, s. 32.

12 — Punkty 4, 36, 37 i 46 skargi oraz pkt 5 i 7 repliki w sprawie C-335/07; pkt 30 skargi oraz 40 i 41 repliki w sprawie C-438/07.

13 — Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie 96/81 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. 1791, pkt 6; z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-3331, pkt 41; z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie C-150/07 Komisja przeciwko Portugalii, pkt 65.

43. Tym samym zasadniczo Komisja zobowiązana jest wykazać, że konieczna jest redukcja azotu w ściekach, aby zapobiec eutrofizacji. Ten obowiązek ułatwia jednak zobowiązanie państw członkowskich do lojalnej współpracy i zasada ostrożności.

44. Przede wszystkim państwa członkowskie są na mocy art. 10 WE zobowiązane do wspierania Komisji w jej zadaniu czuwania nad stosowaniem prawa wspólnotowego¹⁴. W pierwszej kolejności władze krajowe powinny w duchu lojalnej współpracy poczynić niezbędne ustalenia na miejscu¹⁵. Jeżeli Komisja dostarczy wystarczającą liczbę dowodów wskazujących na pewne zaistniałe na terytorium pozwanego państwa członkowskiego okoliczności, na nim spoczywa ciężar podważenia co do zasady i w szczegółach przedstawionych w ten sposób danych i wynikających z nich wniosków¹⁶.

45. Niniejszy przypadek ilustruje tę współpracę, gdyż podstawy naukowe postępowania w sposób oczywisty opierają się na badaniach prowadzonych z inicjatywy pozwanych państw członkowskich, które wykorzystują one we własnej polityce ochrony środowiska¹⁷.

46. Następnie stosując zasadę ostrożności dla wykazania znaczących skutków dla środowiska wystarczające jest, aby w świetle dostępnych danych naukowych i technicznych skutki te były wystarczająco prawdopodobne¹⁸. Taka wykładnia zasady ostrożności odpowiada art. 3 ust. 2 konwencji Morza Bałtyckiego, zgodnie z którym nie ma wymogu jednoznacznego dowodu, że istnieje związek przyczynowy między odprowadzaniem ścieków a jego domniemanymi szkodliwymi skutkami. Państwa członkowskie mogą jednak obalić odpowiednie argumenty Komisji własnymi dowodami naukowymi¹⁹.

2. W przedmiocie odwrócenia ciężaru dowodu w ramach stosowania dyrektywy ściekowej

47. Komisja podkreśla jednakże w szczególności w przypadku dotyczącym Finlandii, że część A lit. a) akapit drugi ppkt i) oraz ii) załącznika II do dyrektywy ściekowej przewiduje szczególne przepisy dla dwóch specyficznych przypadków szczególnej wrażliwości. Dotyczą one również ciężaru dowodu.

48. Przypadek pierwszy, określony w ppkt i), dotyczy zbiorników wodnych śródlądowych, mianowicie jezior i dopływów jezior, zbiorników retencyjnych lub zamkniętych zatok wykazujących niewielki stopień wymiany,

14 — Wyżej wymieniony w przypisie 13 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 42.

15 — Wyżej wymieniony w przypisie 13 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 45.

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 13 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 44.

17 — Również ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji wyraźnie opiera się na badaniach jednostek francuskich.

18 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 34.

19 — Zobacz wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-235/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, s. I-5415, pkt 26 i 27.

przez co może mieć miejsce akumulacja. Na tych obszarach należy w każdym razie usuwać fosfor, chyba że można wykazać, iż nie będzie to wywierać wpływu na poziom eutrofizacji. W przypadkach zrzutów z dużych aglomeracji można również rozważać usuwanie azotu.

49. W odniesieniu do fosforu ustanowione zostaje tym samym obalalne domniemanie, że jego usuwanie jest konieczne, o ile nie wykaże się przeciwnieństwa. Jak zaznacza Finlandia, brzmienie tego przepisu podkreśla w odniesieniu do spornej tutaj redukcji azotu jednak tylko, że nie zawsze jest ona konieczna. W tym zakresie obowiązuja nadal ogólne zasady ciężaru dowodu.

50. Natomiast ppkt ii) przewiduje, że w przypadku dużych aglomeracji należy usuwać fosfor lub azot, chyba że można wykazać, iż nie będzie to miało wpływu na poziom eutrofizacji. Dotyczy to zrzutów do estuariów, zatok i innych wód przybrzeżnych mających niewielki stopień wymiany wód lub odbierających duże ilości substancji odżywczych. Ta regulacja powoduje odwrócenie ciężaru dowodu w odniesieniu do usuwania azotu.

51. Aby doprowadzić do odwrócenia ciężaru dowodu, Komisja musi wykazać, że ścieki, po pierwsze, pochodzą z dużych aglomeracji, a po drugie, odprowadzane są do estuariów, zatok

i innych wód przybrzeżnych mających niewielki stopień wymiany wód lub odbierających duże ilości substancji odżywczych.

52. Komisja podnosi, że wody przybrzeżne Szwecji i Finlandii ze względu na nieregularną linię wybrzeża i wiele wysp charakteryzują się niewielkim stopniem wymiany wód. Jej zdaniem odprowadzane są również duże ilości substancji odżywczych.

53. Stwierdzenie to może być słuszne w odniesieniu do wielu obszarów wód przybrzeżnych. Komisja powinna była jednakże wykazać, że *wszystkie* ścieki odprowadzane są bezpośrednio lub pośrednio do tego rodzaju wód. Dla dowodu tego nie wystarcza wskazać na ogólne cechy wybrzeża. Jak podkreśla Szwecja, nie można przyjąć automatycznie, że wszystkie wody przybrzeżne charakteryzują się jedynie niewielkim stopniem wymiany wód. Jest wysoce prawdopodobne, że co najmniej niektóre ścieki odprowadzane są do wód przybrzeżnych charakteryzujących się wysokim stopniem wymiany wód, wobec czego stężenie azotu jest rozcieńczane w wystarczający sposób na pełnym morzu.

54. Ponieważ argument dotyczący ogólnych cech wód przybrzeżnych nie jest precyzowany w odniesieniu do konkretnych obszarów, nie

jest on odpowiedni dla odwrócenia ciężaru dowodu, jeżeli chodzi o niektóre zrzućty.

55. Następnie, zdaniem Komisji, północna część Zatoki Botnickiej — Botnik Północny — jako kraniec odgałęzienia Morza Bałtyckiego charakteryzującego się niewielkim stopniem wymiany wód z Morzem Północnym i Atlantykiem stanowi zatokę w rozumieniu części A lit. a) akapit drugi ppkt ii) załącznika II do dyrektywy ściekowej.

56. Szwecja odpięra, że tak daleko idące zastosowanie pojęcia zatoki jest niezgodne ze znaczeniem tego słowa. Zdaniem Finlandii, Botnik Północny, podobnie jak południowa część Zatoki Botnickiej — Botnik Południowy — i Bałtyk Środkowy, stanowi większy akwen morski, który jako taki posiada zatoki, estuaria i wody przybrzeżne.

57. Faktycznie trudno jest postrzegać Botnik Północny mający około 300 km długości i szerokości miejscami dochodzącej do 200 km jako zatokę. Wprawdzie pojęcie zatoki wydaje mi się wystarczająco szerokie, by objąć również tak duże zbiorniki wodne, niemniej jest to raczej krańcowe zastosowanie tego słowa.

58. Ważniejszy jest związek systemowy. Zasada ogólna jest taka, że od uwarunkowań

lokalnych zależy, jakie substancje odżywcze muszą być usuwane w ramach bardziej rygorystycznego oczyszczania. Część A lit. a) akapit drugi ppkt ii) załącznika II do dyrektywy ściekowej wymienia jedynie szczególne warunki lokalne, które w drodze wyjątku pozwalają na przyjęcie obalnego domniemania, że usuwanie fosforu lub azotu jest konieczne. Z uregulowaniem wyjątków dla miejsc posiadających określone cechy nie byłoby zgodne ogólne objęcie dużych zbiorników wodnych, które mogą posiadać dużą ilość obszarów o całkowicie różniących się warunkach lokalnych.

59. Poza tym wątpliwe jest, czy pojęcie dużej aglomeracji w części A lit. a) akapit drugi lit. ii) załącznika II do dyrektywy ściekowej obejmuje wszystkie aglomeracje, których dotyczy spór. Ponieważ chodzi o wszystkie aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000, należałoby wszystkie te aglomeracje uznać za duże, aby w odniesieniu do wszystkich ich zrzućtów domniemywać konieczność usuwania azotu. Przeciwno takiemu założeniu — podniesionemu przez Komisję dopiero w odpowiedzi udzielonej na pytanie zadane na rozprawie — przemawia też wyjątkowy charakter tego domniemania. Ponadto dyrektywa ściekowa nie wskazuje, aby wartość 10 000 równoważnej liczby mieszkańców co do zasady oznaczała próg dla dużych aglomeracji. W dyrektywie wymienione są natomiast w odniesieniu do innych wymogów jeszcze wyższe wartości progowe, przykładowo równoważne liczby mieszkańców wynoszące 15 000²⁰, 100 000²¹ lub 150 000²².

20 — Artykuł 3 ust. 1, art. 4 ust. 1.

21 — Tabela 2 wiersz 2 załącznika I.

22 — Artykuł 6 ust. 1, art. 8 ust. 5.

60. Tym samym w niniejszych postępowaniach Komisja nie może powoływać się na odwrócenie ciężaru dowodu, o którym mowa w części A lit. a) akapit drugi ppkt ii) załącznika II do dyrektywy ściekowej.

na odprowadzanie azotu. Odnosi się to również do wód południowego wybrzeża Finlandii. Obszary morskie, których to dotyczy, to Kattegat i Morze Bałtyckie między Szwecją a Danią, Bałtyk Środkowy i Zatoka Fińska pomiędzy Finlandią i Estonią. Bezspośrednie zrzuty do tych obszarów bezspornie muszą więc być poddawane redukcji azotu.

D — W przedmiocie dowodu konieczności redukcji azotu

61. Komisja zobowiązana jest zatem wykazać, że odprowadzanie azotu z każdej szwedzkiej względnie fińskiej aglomeracji powyżej 10 000 mieszkańców przyczynia się do eutrofizacji danego obszaru wrażliwego, lub że zmniejszenie zrzutów azotu jest środkiem, który może zapobiec eutrofizacji danego obszaru w przyszłości.

62. Szwecja i Finlandia wyznaczyły wprawdzie całości swoich wód jako obszary wrażliwe, niemniej w niniejszym postępowaniu chodzi wyłącznie o oddziaływanie na obszary morskie. Wszystkie oczyszczalnie obu państw członkowskich odprowadzają ścieki albo bezpośrednio, albo pośrednio do tych obszarów.

63. Strony są zgodne co do tego, że wody wybrzeża szwedzkiego pomiędzy granicą norweską a miastem Norrtälje są wrażliwe

64. Sporne jest natomiast, czy redukcja azotu konieczna jest również w odniesieniu do wszystkich zrzutów do Zatoki Botnickiej (patrz niżej część 1). Zatokę Botnicką stanowi obszar morski pomiędzy Finlandią a Szwecją. Składa się on z części północnej — Botnika Północnego, i części południowej — Botnika Południowego.

65. Ponadto strony nie zgadzają się co do tego, czy redukcja azotu jest konieczna w odniesieniu do wszystkich zrzutów do wód śródlądowych, które jedynie pośrednio odprowadzane są do morza (patrz niżej część 2).

66. W końcu Szwecja i Finlandia powołują się na to, że zmniejszenie zrzutów azotu może mieć szkodliwe skutki dla środowiska, gdyż sprzyjałoby nadmiernemu rozwojowi cyjanobakterii (sinic) (patrz niżej część 3).

1. W przedmiocie bezpośrednich zrzutów do Zatoki Botnickiej

67. Podstawowe znaczenie dla wyniku niniejszych postępowań mają zrzuty do północnej części Zatoki Botnickiej — Botnika Północnego. Strony są zgodne co do tego, że odprowadzanie azotu do tych wód nie powoduje eutrofizacji. Stąd, ze względu na cechy Botnika Północnego, zgodnie z dyrektywą ściekową, redukcja azotu nie jest konieczna.

68. Gdyby wszystkie zrzuty azotu do tego obszaru na nim też pozostały, byłyby już jasne, że Komisja nie mogła wykazać, że *wszystkie* wystarczająco duże aglomeracje Szwecji i Finlandii muszą zredukować zawartość azotu w swoich ściekach. Mianowicie tereny będące zlewnią Botnika Północnego są wprawdzie słabo zaludnione, niemniej w obu państwach członkowskich są odpowiednie aglomeracje, które odprowadzają ścieki pośrednio lub bezpośrednio do Botnika Północnego. Wymienić należy przykładowo szwedzkie miasto Luleå i fińskie Oulu, z których oba posiadają równoważną liczbę mieszkańców znacznie przekraczającą 10 000.

69. Komisja podnosi jednak, że znaczna część zrzutów azotu do Botnika Północnego dociera później do Botnika Południowego i Bałtyku Środkowego. Zanim będzie można zbadać, czy Komisja udowodniła to twierdzenie faktyczne, należy sprawdzić, czy

transfer substancji odżywczych pomiędzy obszarami morskimi ma w ogóle znaczenie dla zastosowania dyrektywy ściekowej i ewentualnie, ile azotu musiałoby się przedostawać dalej, żeby powstało zobowiązanie do redukcji azotu.

W przedmiocie prawnego znaczenia transferu azotu pomiędzy różnymi obszarami morskimi

70. W odniesieniu do argumentacji Komisji Szwecja podnosi najpierw na płaszczyźnie prawnej, że dyrektywa ściekowa nie przewiduje uwzględnienia transferu między obszarami morskimi. Szwecja opiera się na treści art. 5 ust. 5 dyrektywy ściekowej. Zgodnie z nim bardziej rygorystyczne oczyszczanie ścieków z oczyszczalni komunalnych wymagane jest w odpowiednich *zlewniach obszarów wrażliwych*, które przyczyniają się do zanieczyszczenia tych obszarów.

71. Zatoka Botnicka, zdaniem rządu szwedzkiego, nie jest częścią zlewni innych obszarów morskich. Analogicznie do definicji dorzecza w art. 2 pkt 13 dyrektywy 2000/60/WE ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²³ (zwanej dalej „ramową dyrektywą wodną”) rząd ten rozumie pod tym pojęciem obszar lądu, z którego wszystkie spływy powierzchniowe odprowadzane są przez system strumieni,

23 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. (Dz.U. L 327, s. 1).

rzek i ewentualnie jezior do morza poprzez pojedyncze ujście cieków, estuarium lub deltę. Definicja ta odpowiada utrwalonej praktyce hydrologicznej. Obszary morskie nie są natomiast częścią zlewni.

72. Niemniej Trybunał orzekł już, że zrzut w rozumieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy ściekowej ma miejsce niezależnie od tego, czy ścieki wpływają do obszaru wrażliwego bezpośrednio czy pośrednio²⁴. Odpowiada to wysokiemu poziomowi ochrony w polityce w dziedzinie środowiska naturalnego zgodnie z art. 174 ust. 2 WE²⁵.

73. Przypadki te dotyczyły z jednej strony zrzutów do rzek, które transportowały substancje odżywcze do obszarów wrażliwych²⁶, a z drugiej strony przesiąkania, przy którym substancje odżywcze dostawały się do wrażliwego obszaru morskiego poprzez wody gruntowe²⁷. Nie ma jednak powodu, by uprzywilejowywać zrzuty azotu, które docierają do obszaru wrażliwego nie poprzez wody śródlądowe lub gruntowe, lecz poprzez obszary morskie.

74. W konsekwencji pojęcie zlewni w art. 5 ust. 5 dyrektywy ściekowej ma głównie funkcję ilustracyjną. Nie może ono być postrzegane jako ograniczenie obowiązków oczyszczania. Ramowa dyrektywa wodna przyznaje natomiast temu pojęciu szerszą rolę, która wymaga innej wykładni.

75. Tym samym należy stwierdzić, że zrzut ścieków zawierających azot do obszaru wrażliwego na azot może występować, kiedy wprowadzony azot dociera do tego obszaru poprzez inny obszar morski.

W przedmiocie niezbędnej ilości transferowanej

76. Niniejsze przypadki wskazują jednak, że możliwość bezpośredniego zrzutu wymaga wyjaśnienia, jaka część odprowadzonego azotu musi dotrzeć do obszarów wrażliwych, by uzasadnić obowiązek redukcji azotu.

24 — Wyroki: z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie C-396/00 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-3949, pkt 29 i nast., z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-119/02 Komisja przeciwko Grecji, pkt 39 i nast.; z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie C-293/05 Komisja przeciwko Włochom, d pkt 30 i nast.; zob. również opinię rzecznika generalnego Ch. Stix-Hackl z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-416/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. 2005, s. I-7487, pkt 133 i 134.
25 — Zobacz ww. w przypisie 24 wyroki w sprawach C-396/00 Komisja przeciwko Włochom, pkt 31; Komisja przeciwko Grecji, pkt 41; C-293/05 Komisja przeciwko Włochom, pkt 32.
26 — Zobacz ww. w przypisie 24 wyroki w sprawach Komisja przeciwko Włochom.
27 — Wyżej wymieniony w przypisie 24 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 37.

77. Dlatego Komisja stara się wykazać, że znaczące ilości azotu transferowane są między różnymi częściami Zatoki Botnickiej i stamtąd do Bałtyku Środkowego. Ten transfer globalny nie jest jednak rozstrzygający. Ważniejsze jest raczej, czy odprowadzanie ścieków do Botnika Północnego zwiększa

zanieczyszczenie azotem w obszarach wrażliwych²⁸. Eutrofizacja, zgodnie z dyrektywą ściekową, charakteryzuje się bowiem związkiem przyczynowym pomiędzy zrzutem a pogorszeniem jakości wody²⁹.

78. Szwecja podnosi w tym względzie, powołując się na obliczenia modelowe, że zrzuty azotu poprzez ścieki komunalne mają bardzo niewielki udział w transferze azotu pomiędzy Botnikiem Północnym, Botnikiem Południowym i Bałtykiem Środkowym³⁰. Finlandia przedkłada obliczenia, które prowadzą do nieco wyższych wartości, niemniej ciągle jeszcze pozostają poniżej jednego procenta rocznego wpływu azotu do Morza Bałtyckiego.

79. Obliczenia te nie przemawiają jednak bezwzględnie przeciwko obowiązkowi bardziej rygorystycznego oczyszczania ścieków. Każdy zrzut przy wystarczającym rozcieńczeniu traci znaczenie. Efekty rozcieńczenia można wykluczyć jedynie przy bardzo bliskiej odległości od źródła zrzutu. Gdyby uwzględnić jedynie udział jednego źródła zanieczyszczeń w zanieczyszczeniach ogółem, na podstawie zanieczyszczenia dużych obszarów praktycznie nie można by wyprowadzić obowiązku oczyszczania dla poszczególnych źródeł zanieczyszczeń. W ten sposób przypuszczalnie zrzuty Sztokholmu lub Gdańska nie miałyby znaczenia dla eutrofizacji Bałtyku Środkowego, gdyż nawet te zrzuty, każdy z osobna, stanowią jedynie bardzo niewielką część ogółu zanieczyszczeń.

Dyrektywa ściekowa wymaga jednak od wszystkich aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000 bardziej rygorystycznego oczyszczania, jeżeli dokonują zrzutów do obszarów wrażliwych — niezależnie od tego, czy zrzut tej aglomeracji ma duży czy mały udział w danym zanieczyszczeniu.

80. Również niezbędny związek przyczynowy pomiędzy zrzutem ścieków komunalnych zawierających azot a pogorszeniem jakości wody nie stoi temu na przeszkodzie³¹. Wprawdzie Trybunał podkreślił, że ścieki komunalne muszą przyczyniać się w znaczący sposób do eutrofizacji wód wrażliwych, by wymagało to wyznaczenia obszaru wrażliwego na podstawie dyrektywy ściekowej³². Dotyczy to jednak całkowitego zanieczyszczenia wód wrażliwych przez ścieki komunalne, a nie znaczenia poszczególnych zrzutów lub określonych grup zrzutów. Jeżeli poszczególne zrzuty mają jedynie niewielki udział w zanieczyszczeniach ogółem, nie wyklucza to, że zrzuty tego rodzaju ogółem mają istotne znaczenie dla eutrofizacji wód wrażliwych. W niniejszym przypadku jest bezsporne, że Bałtyk Środkowy jest wrażliwy na zrzuty ścieków komunalnych zawierających azot.

81. Niemniej nie każde zwiększenie zanieczyszczenia azotem obszaru wrażliwego, które wynika ze zrzutów bezpośrednich,

28 — Zobacz ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 77.

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 19, 40.

30 — 19 ton rocznie pomiędzy Botnikiem Północnym a Botnikiem Południowym i 56 ton rocznie pomiędzy Botnikiem Południowym a Bałtykiem Środkowym.

31 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 19.

32 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 25, zob. również pkt 40, 52, 67, 77, 87.

może powodować od razu powstanie obowiązkowego usuwania azotu. Byłoby to niewspółmierne, gdyż przypuszczalnie każdy zrzut azotu do jakiegokolwiek zbiornika wodnego zwiększa zanieczyszczenie azotem obszaru wrażliwego co najmniej w dawkach homeopatycznych.

82. Dyrektywa ściekowa zawiera już kryterium, które można uwzględnić przy ocenie istotnego znaczenia pośrednich zrzutów azotu. Tabela 2 załącznika I nie wymaga bowiem w ramach bardziej rygorystycznego oczyszczania całkowitego oczyszczenia, lecz — w przypadku azotu — redukcji o co najmniej 70% do 80%. Oznacza to, że oczyszczalnia ścieków może zasadniczo odprowadzać bezpośrednio do obszaru wrażliwego 30% zanieczyszczeń azotem zawartych w ściekach. Zrzuty pośrednie nie mogą podlegać bardziej rygorystycznym wymogom.

83. Pośrednie zrzuty do wód wrażliwych należy więc traktować w taki sposób, jakby wody niewrażliwe, przez które zrzuty są transportowane, stanowiły etap oczyszczania ścieków. Jeżeli wody przechodnie w sposób niezawodny zatrzymują wystarczająco dużą część odprowadzonego azotu, wtedy nie ma wymogu bardziej rygorystycznego oczyszczania w oczyszczalni ścieków.

84. Szwecja stosuje wyraźnie ten argument do zrzutów do niewrażliwych wód śródlądowych. Jeżeli na drodze do wrażliwych wód przybrzeżnych zostanie zatrzymana wystarczająca ilość azotu, oczyszczalnie ścieków rezygnują z bardziej rygorystycznego oczyszczania.

85. Komisja stoi wprawdzie na stanowisku, że dyrektywa ściekowa nie zezwala na uwzględnianie naturalnej redukcji zawartości azotu podczas transferu do wód wrażliwych. Stanowisko to nie znajduje jednak uzasadnienia w dyrektywie. Ze względu na tę redukcję azot pozostaje bowiem w wodach, które nie są wrażliwe na tę substancję. Redukcja azotu jest zgodnie z art. 5 ust. 2 konieczna tylko wtedy, gdy występuje odpowiednia wrażliwość.

86. Komisja słusznie jednak zaznacza, że ilość azotu transportowana drogą naturalną nie jest stała, lecz może podlegać wahaniom. Należy natomiast założyć, że techniczna redukcja azotu pozwala stosunkowo niezawodnie zapewnić określone wartości oczyszczania. To wyższe ryzyko wahań należy uwzględnić w ramach badań, ile azotu dociera do obszaru wrażliwego. Jak podnosi Szwecja w związku z odprowadzaniem do wód śródlądowych w tym względzie należy pomyśleć o starannym zbadaniu transportu azotu oraz o odpowiednich marginesach bezpieczeństwa. Możliwość wahań nie może natomiast uzasadniać poddawania zrzutów pośrednich wyraźnie surowszym wymogom niż zrzuty bezpośrednie.

87. Bezpośredni zrzut azotu do obszarów wrażliwych na azot powoduje zatem powstanie obowiązku redukcji azotu tylko wtedy, gdy do obszarów wrażliwych dociera więcej niż 30% azotu zawartego w ściekach.

Zastosowanie w odniesieniu do zrzutów do Zatoki Botnickiej

88. Komisja podnosi, że 62% zrzutów azotu do Botnika Północnego jest transportowanych do Botnika Południowego. Ta, kwestionowana przez Szwecję, wielkość świadczy o tym, że transportowana jest również odpowiednia część zrzutów azotu ze ścieków komunalnych. Gdyby Botnik Południowy był w całości wrażliwy na azot, transfer taki wystarczałby dla powstania obowiązku redukcji azotu w odniesieniu do zrzutów do Botnika Północnego.

89. Zgodnie z przedłożonymi przez Komisję raportami na temat wdrażania dyrektywy ściekowej w Finlandii i Szwecji, zakłada się jednak, że na obszarach otwartych Botnika Południowego nie występuje problem eutrofizacji. Inaczej wygląda to w wodach przybrzeżnych o niskim poziomie wymiany wód i wysokim zanieczyszczeniu substancjami odżywczymi. Przyjmuje się również, że dopływ substancji odżywczych z Bałtyku Środkowego i Zatoki Fińskiej prowadzi do częstszego kwitnienia sinic przy wybrzeżu fińskim³³.

90. Nawet jeżeli zgodnie z tym określone wody przybrzeżne Botnika Południowego są wrażliwe na eutrofizację, tezy te nie uzasadniają założenia, że odnosi się to do Botnika Południowego w całości. To że zrzuty azotu do Botnika Północnego oddziałują właśnie na wrażliwe obszary Botnika Południowego, nie jest też prawdopodobne. Przede wszystkim chodzi o wody przybrzeżne o niskim stopniu wymiany wód. Dopłyne tam niewiele wody z Botnika Północnego. O ile problemy wynikać mogą z dopływu substancji odżywczych, chodzi o dopływy z południa, to jest kierunku przeciwnego.

91. Komisja nie wykazała zatem, że zrzuty azotu do Botnika Północnego w wystarczającym stopniu docierają do obszarów Botnika Południowego.

92. Komisja zakłada ponadto, że wystarczające ilości azotu odprowadzanego do Botnika Północnego docierają do wrażliwego na wprowadzanie azotu Bałtyku Środkowego. Nie przedkłada ona jednak żadnych informacji na temat, jaka część zrzutów azotu do Botnika Północnego dociera do Bałtyku Środkowego.

93. Zgodnie z przedłożonymi przez nią raportami około 11% azotu wprowadzonego do całej Zatoki Botnickiej transferowane jest do Bałtyku Środkowego³⁴. Ta wielkość transferu jest wyraźnie niższa niż transfer między

33 — Hamil i in. (cytowany w przypisie 11), s. 18 oraz Searle i in. (cytowany w przypisie 10), s. 17 i 18.

34 — Hamil i in. (cytowany w przypisie 11), s. 25 oraz Searle i in. (cytowany w przypisie 10), s. 24.

Botnikiem Północnym a Botnikiem Południowym. Odpowiada ona stwierdzeniu, że Botnik Południowy jest skutecznym pochłaniaczem azotu³⁵.

94. Rząd szwedzki przedkłada wyniki obliczenia modelowego, które prowadzą do jeszcze niższej wielkości transferu. Zgodnie z nim redukcja azotu w ściekach odprowadzonych do Zatoki Botnickiej o ogółem 817 ton zmniejsza transfer azotu do Bałtyku Środkowego jedynie o 56 ton. Innymi słowy, tylko około 7% zredukowanego azotu dociera do wrażliwego na azot Bałtyku Środkowego. Odpowiednio do tego należy zakładać, że wielkość transferu zanieczyszczeń nie jest znacznie wyższa.

95. Nie trzeba w tym miejscu ustalać, które z obliczeń jest właściwe. Oba przemawiają w każdym razie zasadniczo przeciw temu, by więcej niż 30% zrzutów do Botnika Północnego docierało do Bałtyku Środkowego. W tym kontekście nie uwzględniłam jeszcze, że zgodnie z niekwestionowanym w tym zakresie argumentem Szwecji i Finlandii 30% azotu usuwane jest już w ramach oczyszczania ścieków zgodnie z art. 4 dyrektywy ściekowej, które musi być prowadzone niezależnie od wrażliwości obszarów zrzutów.

96. Rząd fiński przedstawia wprawdzie liczby, które pozwalają na wniosek o znacznie wyższej wielkości transferu³⁶. Na rozprawie wyjaśnił jednak, w odpowiedzi na zadane pytanie, że nie kwestionuje liczb Komisji i że przedstawił jedynie liczby brutto, które nie prezentują transferu w całości. W szczególności nie jest uwzględnione, ile azotu zatrzymywane jest podczas transportu. Dlatego również te liczby nie zmuszają do przyjęcia wielkości transferu przekraczającej 30%, której dowód zresztą spoczywał na Komisji.

97. Komisja nie wykazała więc, że zrzuty do Botnika Północnego ścieków komunalnych zawierających azot docierają w wystarczającym stopniu do obszarów wrażliwych Bałtyku Środkowego. Dlatego też nie wszystkie aglomeracje szwedzkie i fińskie o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000 muszą poddawać ścieki temu oczyszczaniu i już z tego powodu należy oddalić obie skargi. Zrzuty do Botnika Południowego nie mają tym samym znaczenia.

98. Wniosek taki potwierdza plan działania dla Morza Bałtyckiego Komisji Helsińskiej. Ten plan opracowany przy udziale Komisji

35 — Hamil i in. (cytowany w przypisie 11), s. 25 oraz Searle i in. (cytowany w przypisie 10), s. 24.

36 — Zobacz załącznik 1 do repliki.

wymaga wprowadzić zmniejszenia zrzutów azotu do Bałtyku Środkowego, Zatoki Fińskiej, do obszaru morskiego między Danią a Szwecją („*Danish Straits*”, Morze Bełtów) oraz do Kattegatu, niemniej zrzuty azotu do Botnika Północnego i Botnika Południowego nie muszą być zmniejszane³⁷.

99. W dalszej części rozpatrzę jednak dodatkowo również sporne kwestie zrzutów do wód śródlądowych i możliwego nadmiernego rozwoju cyjanobakterii (sinic).

2. W przedmiocie zrzutów do wód śródlądowych

100. Komisja uważa, że zarówno Finlandia, jak i Szwecja powinny poddawać dodatkowej redukcji azotu wszystkie ścieki odprowadzane do wód śródlądowych.

101. Jeżeli chodzi o zrzuty do wód śródlądowych, które docierają bezpośrednio do obszarów wrażliwych na azot, musi obowiązywać to samo, co dotyczy transportu azotu pomiędzy obszarami morskimi: jeżeli do obszaru wrażliwego dociera więcej niż 30% azotu zawartego w ściekach, azot musi być redukowany.

102. Wody śródlądowe uchodzą ostatecznie do wód przybrzeżnych. Transportują przy tym do morza azot odprowadzony ze ściekami komunalnymi. Są to, moim zdaniem, zasadniczo wystarczające przesłanki dla przyjęcia, że przy zrzucie do wód śródlądowych wystarczająco dużo azotu dociera do obszarów wrażliwych Morza Bałtyckiego, w szczególności Bałtyku Środkowego.

103. Finlandia i Szwecja podnoszą jednak — co nie jest kwestionowane — że już przy zwykłym oczyszczaniu ścieków odprowadzanych jest jedynie jeszcze 70% zawartego w nich pierwotnie azotu. Ponadto Finlandia i Szwecja twierdzą, że zrzuty azotu do wód śródlądowych często redukowane są w sposób naturalny, zanim dotrą do morza. W szczególności azot podlega sedymentacji w jeziorach. Według informacji przedstawionych przez Finlandię w drodze do morza w jeziorach fińskich redukowane jest między 19% a 80% azotu.

104. Komisja w obu postępowaniach sprzeciwia się uogólnianiu wielkości redukcji na poziomie krajowym. Nie jest to jednak najistotniejszy punkt tej argumentacji. Oba państwa członkowskie wykazują natomiast, że w ramach weryfikacji *poszczególnych* oczyszczalni śródlądowych organy zatwierdzające mogły jak najbardziej dojść do wniosku, że redukcja azotu nie jest konieczna.

105. Komisja nie obala zresztą argumentacji obu państw członkowskich, że w ramach tych

37 — HELCOM Baltic Sea Action Plan, http://www.helcom.fi/BSAP/ActionPlan/en_GB/ActionPlan/, s. 8.

indywidualnych weryfikacji w żadnym wypadku nie stosowano jedynie ogólnych założeń dotyczących zatrzymywania azotu, lecz że uwzględniano konkretną sytuację na miejscu i redukcję azotu w danych wodach. W szczególności nie kwestionuje ona decyzji w sprawie poszczególnych oczyszczalni, jak również zastosowanych w danych przypadkach metod obliczania naturalnej redukcji azotu.

106. Następnie Komisja uważa, że dyrektywa ściekowa nie zezwala na uwzględnianie naturalnej redukcji azotu. Nie widać jednak podstawy prawnej dla ogólnej zasady o takiej treści. Prawdą jest natomiast, że eutrofizacja zgodnie z jej definicją w art. 2 pkt 11 zakłada w szczególności zakłócenie naturalnej równowagi³⁸. Dopóki zrzuty ścieków zawierających azot nie zakłócają tej równowagi lub zakłócenia tego nie należy oczekiwać w rozumieniu części A lit. a) załącznika II, bardziej rygorystyczne oczyszczanie nie jest konieczne.

107. Komisja zaznacza jednak słusznie, że w ramach indywidualnej weryfikacji poszczególnych oczyszczalni należy uwzględnić sezonowe wahania naturalnej redukcji azotu. Utrzymanie limitu musi być zagwarantowane w tak samo ciągły sposób jak przy technicznej redukcji azotu w oczyszczalni. Można to jednak zbadać wyłącznie w odniesieniu do

poszczególnych oczyszczalni, czego Komisja w niniejszym przypadku nie uczyniła.

108. Tym samym Komisja nie wykazała, że wszystkie oczyszczalnie ścieków aglomeracji fińskich o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10 000, które dokonują zrzutów do wód śródlądowych, muszą dodatkowo redukować azot.

3. W przedmiocie cyjanobakterii

109. Uzupełniając chciałabym jeszcze krótko rozpatrzyć argument obrony Szwecji i Finlandii, który nie jest już istotny w niniejszym przypadku. Oba państwa członkowskie powołują się na ryzyko nadmiernego rozwoju cyjanobakterii (kwitnienie sinic).

110. Jeżeli zarówno azot, jak i fosfor są dostępne w wystarczającej ilości, wyraźnie rozwijają się przede wszystkim glony roślinne, które uzależnione są od tych dwóch substancji odżywczych. Jeżeli jednak występuje nadwyżka fosforu, może to wspierać rozwój

³⁸ — Zobacz ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 20 i nast.

cyjanobakterii, gdyż nie muszą one czerpać potrzebnego azotu z wody, lecz mogą korzystać również z azotu z powietrza. Nadmiar cyjanobakterii jest niepożądany przede wszystkim z trzech powodów:

- tworzą śluzowatą masę na powierzchni wody,
- wytwarzają substancje trujące i
- związany azot z powietrza zwiększa zanieczyszczenie wód azotem.

111. Oba państwa członkowskie uważają, że odprowadzanie ścieków komunalnych zawierających azot do wód z nadwyżką fosforu może przyczyniać się do zapobiegania nadmiernemu rozwojowi cyjanobakterii. Dlatego ryzyko to przy nadwyżce fosforu uzasadnia rezygnację z dodatkowej redukcji azotu.

112. W tym kontekście należy przypomnieć, że redukcja azotu musi być prowadzona tylko wtedy, kiedy jest konieczna. Jednym z aspektów tej konieczności są z pewnością również szkody, które wywołuje redukcja azotu. Trybunał uznał to już, wskazując, że w ramach bardziej rygorystycznego oczyszczania

można odpowiednio uwzględnić zapotrzebowanie na substancje odżywcze komercyjnych hodowli małży w wodach wrażliwych³⁹. Stwierdzenia tego nie należałoby wprowadzić rozumieć tak, iż można tolerować eutrofizację, aby zadowolić interesy komercyjne. Niemniej w każdym razie przy określeniu rodzaju bardziej rygorystycznego oczyszczania można rozważyć jego wady i zalety.

113. Stąd ewentualnie można zrezygnować z redukcji azotu, aby zapobiec ryzyku nadmiernego wzrostu cyjanobakterii. Niemniej ciężar dowodu tego ryzyka, jego rozmiarów i skuteczności rezygnacji z redukcji azotu spoczywa na państwie członkowskim, które się na nie powołuje. W dyrektywie ściekowej przyjęte jest bowiem założenie, że normalnie azot należy redukować, jeżeli przyczynia się on do ryzyka eutrofizacji.

114. Niemniej w niniejszym przypadku nie ma potrzeby rozstrzygania, czy oba państwa członkowskie przeprowadziły taki dowód⁴⁰.

39 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 102.

40 — Wątpliwości budzi cytowany przez Szwecję artykuł autorstwa Vahtera i in., Internal Ecosystem Feedbacks Enhance Nitrogen-fixing Cyanobacteria Blooms and Complicate Management in the Baltic Sea, *Ambio* tom 36, nr 2–3, s. 186 i nast., <http://ambio.allenpress.com/archive/0044-7447/36/2/pdf/i0044-7447-36-2-186.pdf>, zgodnie z którym należy usuwać zarówno azot, jak i fosfor.

V — W przedmiocie kosztów

wania w sprawie C-335/07, a w sprawie C-438/05 strony pokrywają własne koszty.

115. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Komisja przegrała wprawdzie obie sprawy, ale Szwecja nie złożyła żadnego wniosku w przedmiocie kosztów. Stąd Komisja zostaje obciążona kosztami postępo-

116. Zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu państwa członkowskie, które przystąpiły do sporu w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

VI — Wnioski

117. Proponuję zatem Trybunałowi orzec w sposób następujący:

118. W sprawie C-335/07:

1. Skarga zostaje oddalona.
2. Komisja zostaje obciążona kosztami postępowania z wyjątkiem kosztów poniesionych przez Królestwo Szwecji.

119. W sprawie C-438/07:

1. Skarga zostaje oddalona.
2. Komisja Wspólnot Europejskich, Królestwo Szwecji i Republika Finlandii pokrywają własne koszty.