Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

18. oktober 2012*

»Traktatbrud — forurening og skadevirkninger — rensning af byspildevand — direktiv 91/271/EØF — artikel 3, 4 og 10 — bilag I, litra A og B«

I sag C-301/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 16. juni 2002,

Europa-Kommissionen ved S. Pardo Quintillán, A.-A. Gilly og A. Demeneix, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved L. Seeboruth, som befuldmægtiget, bistået af D. Anderson, QC, samt barristers S. Ford og B. McGurk,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af dommerne A. Tizzano, som fungerende formand for Første Afdeling, A. Borg Barthet (refererende dommer), M. Ilešič, J.-J. Kasel og M. Berger,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Sławiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. november 2011,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. januar 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved at undlade at sikre, dels, at der findes tilstrækkelige kloaknet i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1 og 2, og litra A i bilag I til Rådets direktiv 91/271/EØF af

* Processprog: engelsk.

21. maj 1991 om rensning af byspildevand (EFT L 135, s. 40) i Whitburn samt i Beckton og Crossness i London, dels, at der sker en passende rensning af spildevand fra rensningsanlæggene i Beckton, Crossness og Mogden i London i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 og 3, artikel 10 og litra B i bilag I til direktiv 91/271, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til disse bestemmelser.

Retsforskrifter

2 Ifølge ordlyden af artikel 1 regulerer direktiv 91/271 opsamling, rensning og udledning af byspildevand samt rensning og udledning af spildevand fra visse industrisektorer. Direktivets formål er at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra ovennævnte spildevandsudledninger.

3 Artikel 2 i direktiv 91/271 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »Byspildevand« husspildevand eller en blanding af husspildevand og industrispildevand og/eller regnvand fra befæstede arealer.

[…]

5) »Kloaknet« 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 (BOD_5) på 60 g ilt pr. dag.

[…]«

4 Artikel 3 i direktiv 91/271 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)

[…]

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

5 Direktivets artikel 4 bestemmer:

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

— senest den 31. december 2000 for så vidt angår samtlige udledninger fra byområder med over 15 000 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. 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 10 i direktiv 91/271 bestemmer:

»Medlemsstaterne skal sikre, at de rensningsanlæg for byspildevand, der bygges for at efterkomme kravene i artikel 4, 5, 6 og 7, projekteres, opføres, drives og vedligeholdes således, at de har tilstrækkelig funktionsduelighed under alle normale lokale vejrforhold. Ved projekteringen af anlæggene skal der tages hensyn til sæsonbestemte svingninger i spildevandsmængden.«

7 I bilag I til direktiv 92/271, med overskriften »Krav gældende for byspildevand«, er følgende fastsat i litra A under overskriften »Kloaknet«:

»Ved anlæggelsen af kloaknet skal der tages hensyn til kravene til spildevandsrensning.

Kloaknet skal projekteres, etableres og vedligeholdes i overensstemmelse med den mest avancerede tekniske viden – dog uden at det medfører urimelige udgifter – navnlig med hensyn til:

— mængden af byspildevand og dets beskaffenhed

— forebyggelse af lækager

— begrænsning af forureningen af vandrecipienter som følge af overløb efter voldsomt uvejr.«

8 Fodnote 1 i litra A i bilag I til direktiv 91/271, der er knyttet til overskriften »Kloaknet«, er affattet således:

»Eftersom det i praksis er umuligt at etablere kloaknet og rensningsanlæg på en sådan måde, at alt spildevand kan renses under forhold som f.eks. usædvanlige, kraftige regnskyl, skal medlemsstaterne træffe afgørelse om foranstaltninger til begrænsning af forureningen som følge af overløb efter voldsomt uvejr. Sådanne foranstaltninger kunne baseres på fortyndingshastighed, rensningskapacitet i forhold til tørtvejrsafstrømningen eller kunne fastsætte et bestemt acceptabelt antal overløb pr. år.«

9 Litra B i bilag I til direktiv 92/271, med overskriften »Udledning fra rensningsanlæg for byspildevand til vandrecipienter«, fastlægger de krav, som udledninger til vandrecipienter fra rensningsanlæg for byspildevand skal overholde. Fodnoten i direktivets bilag I, litra A, der er gengivet i ovenstående præmis, er gentaget i direktivets bilag I, litra B.

Den administrative procedure

10 Kommissionen modtog en klage vedrørende pumpestationen ved Whitburn Steel samt andre klager i forbindelse med omfattende overløb efter voldsomt uvejr i andre dele af Det Forenede Kongerige.

11 Den 3. april 2003 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Det Forenede Kongerige, hvori den anførte, at pumpestationen ved Whitburn Steel ikke opfyldte de forpligtelser vedrørende opsamling af byspildevand, som følger af artikel 3, stk. 1 og 2, og litra A i bilag I til direktiv 91/271.

12 I sit svar af 3. juni 2003 gjorde Det Forenede Kongerige gældende, at det pågældende byområde levede op til de opsamlingskrav, som fremgår af artikel 3 i direktiv 91/271. Det indrømmede dog, at det efter gennemførelsen af yderligere undersøgelser af kloaknettet i området havde vist sig nødvendigt at forbedre gennemstrømningskapaciteten i nettet. Herudover forklarede Det Forenede Kongerige, at de betingelser for tilladelse til udledning, der var pålagt det vandforsyningsselskab, som stod for driften af

pumpestationen for spildevand ved Whitburn Steel, var blevet ændret, og at antallet af udledninger som følge heraf ville blive mindsket. Disse forbedringer skulle være gennemført senest den 31. marts 2004.

13 Den 21. marts 2005 tilsendte Kommissionen Det Forenede Kongerige en supplerende åbningsskrivelse, hvori den oplyste, at kloaknettene og rensningsanlæggene for byspildevand i London-området ikke opfyldte de forpligtelser vedrørende opsamling og rensning af byspildevand, som er fastsat i artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 1 og 3, artikel 10 og litra A og B i bilag I til direktiv 91/271. Kommissionen præciserede, at urenset spildevand blev udledt i Themsen selv under mindre regnskyl, og at der ikke var truffet nogen øjeblikkelige foranstaltninger for at løse dette problem, som derfor fortsat bestod og var stigende.

14 I sit svar af 20. maj 2005 forklarede Det Forenede Kongerige, at kloaknettet for spildevand i London er et blandet system, som både opsamler og bortleder hus- og industrispildevand samt spildevand fra befæstede arealer fra et bassin på ca. 557 km^2, med henblik på en sekundær rensning på rensningsanlæggene i Beckton, Mogden, Crossness, Long Reach og Riverside inden det bliver udledt i Themsen. Det Forenede Kongerige erkendte dog, at der var problemer på grund af de store mængder, håndteringen og hyppigheden af udledninger i fugtigt vejr som følge af overløb, og meddelte samtidig, at den havde til hensigt at gennemføre en strategisk undersøgelse af Themsens munding (»Thames Tideway Strategy Study«, herefter»TTSS«) for at vurdere virkningerne af udledningerne på miljøet.

15 Med hensyn til forpligtelserne til at sørge for en tilstrækkelig rensning af byspildevand bemærkede Det Forenede Kongerige, at selv om forbedringerne ville blive gennemført så hurtigt som muligt, havde rensningsanlæggene, som betjente byområdet London, været i overensstemmelse med kravene i direktiv 91/271 siden den 31. december 2000. Herudover anførte Det Forenede Kongerige, at udledningerne, som fandt sted i august 2004, var en følge af usædvanlige, kraftige regnskyl.

16 Da Kommissionen var ikke tilfreds med Det Forenede Kongeriges svar, tilstillede den ved skrivelse af 10. april 2006 denne medlemsstat en begrundet udtalelse, hvori den meddelte, at medlemsstaten efter Kommissionens opfattelse havde tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 3, stk. 1 og 2, og litra A i bilag I til direktiv 91/271 for så vidt angår Whitburn, og de forpligtelser, som følger af artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 1 og 3, artikel 10 og litra A og B i bilag I til direktiv 91/271 for så vidt angår de ni rensningsanlæg, der omfatter området omkring London.

17 I sit svar på den begrundede udtalelse gjorde Det Forenede Kongerige i skrivelse af 15. juni 2006 gældende, at hele kloaknettet og de rensningsanlæg, der omfatter Whitburn og området omkring Sunderland med forstæder, var i overensstemmelse med direktiv 91/271.

18 Som opfølgning på et møde den 6. juli 2007 mellem repræsentanter for Kommissionen og Det Forenede Kongerige fremlagde denne sidstnævnte en række yderligere forklaringer vedrørende dette punkt i en skrivelse af 23. oktober 2007.

19 For så vidt angår forholdene i London svarede Det Forenede Kongerige, at selv om der ville blive foretaget forbedringer af rensningsanlæggene i Beckton, Crossness og i Mogden, var dette ikke ensbetydende med, at disse anlæg var i strid med bestemmelserne i direktiv 91/271. Ved at planlægge forbedringer viste Det Forenede Kongerige ganske enkelt sin vilje til at levere et højere miljøbeskyttelsesniveau.

20 Under et møde den 26. januar 2007 drøftede repræsentanterne fra Kommissionen og Det Forenede Kongerige de to mulige løsninger for London, som var foreslået i TTSS-rapporten, og Det Forenede Kongerige valgte en løsning med en tunnel på 30 km langs Themsen og en særskilt tunnel ved floden Lee, der løber ud i Themsen. Det samlede projekt skal være færdigt inden 2020.

21 Efter modtagelsen af yderligere to skrivelser af 29. juni 2007 og 4. februar 2008 fra Det Forenede Kongerige meddelte Kommissionen, at den fortsat ikke var overbevist af de svar, som denne medlemsstat havde afgivet, og i skrivelse af 1. december 2008 fremsendte den en supplerende begrundet udtalelse, hvori den præciserede sin fortolkning af direktiv 91/271 for så vidt angår de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne til at kontrollere udledningen af byspildevand via fælleskloakker. Kommissionen fastholdt ligeledes sine indsigelser for så vidt angår den manglende kapacitet i de kloaknet, som var anlagt i nærheden af Whitburn, kloaknettene i Beckton og i Crossness samt rensningsanlæggene i Mogden, Beckton og i Crossness.

22 Kommissionen besluttede imidlertid at frafalde indsigelsen vedrørende kloaknettene og rensningsanlæggene i Beddington, Esher, Crawley, Deephams, Hogsmill, Long Reach og Riverside. Kommissionen opfordrede således Det Forenede Kongerige til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

23 Der fandt yderligere skriftvekslinger og møder sted mellem Kommissionen og Det Forenede Kongerige, uden at der blev fundet en løsning.

24 Da Kommissionen fortsat ikke finder Det Forenede Kongeriges svar tilfredsstillende, har den besluttet at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

25 De væsentligste punkter, hvorom Kommissionen og Det Forenede Kongerige er uenige, vedrører fortolkningen af direktiv 91/271.

26 Ifølge Kommissionen skal medlemsstaterne overvåge, at kloaknet er projekteret og konstrueret på en måde, således at de opsamler alt byspildevand, som bliver dannet i de byområder, de omfatter, og overvåge, at byspildevandet tilledes med henblik på rensning. Kapaciteten i kloaknettet skal således kunne klare de naturligt forekommende klimatiske forhold (tørt vejr, fugtigt vejr samt uvejr) ligesom sæsonbestemte udsving i eksempelvis antallet af ikke-fastboende personer, turister og sæsonbestemte erhvervsaktiviteter.

27 Kommissionen har anført, at de »overløb efter voldsomt uvejr«, som er omhandlet i litra A i bilag I til direktiv 91/271, er en integrerende del af kloaksystemerne og rensningsanlæggene for byspildevand. Direktivet skal fortolkes således, at det fastsætter en absolut forpligtelse til at undgå udledning fra fælleskloakker, medmindre der er tale om ganske særlige forhold. Dette ræsonnement illustreres af fodnote 1 i litra A i bilag I til direktiv 91/271, hvori det angives, at det i praksis er umuligt at etablere kloaknet og at rense alt spildevand »under forhold som f.eks. usædvanlige, kraftige regnskyl«.

28 Kommissionen har fremhævet faktorer, såsom hyppigheden og mængden af udledninger, til støtte for, at der er tale om en tilsidesættelse af direktiv 91/271. I modsætning til det af Det Forenede Kongerige antagede har Kommissionen således ikke foreslået en fast grænse på 20 udledninger, men har understreget, at jo oftere der sker overløb i fælleskloakker, navnlig i perioder, hvor der normalt er mindre omfattende nedbørsmængder, desto mere sandsynligt er det, at indretningen af denne fælleskloak ikke er i overensstemmelse med direktiv 91/271.

29 Kommissionen og Det Forenede Kongerige er ligeledes uenige om rækkevidden af begrebet »den mest avancerede tekniske viden – dog uden at det medfører urimelige udgifter« (herefter »BTKNEEC«, som er forkortelsen for det engelske udtryk »best technical knowledge not entailing excessive costs«), som er fastsat i litra A i bilag I til direktiv 91/271.

30 Kommissionen har anført, at dette begreb bør læses i lyset af den sammenhæng, hvori direktiv 91/271 indgår, formålet hermed og de hensyn, det beskytter, dvs. beskyttelse af miljøet mod negative påvirkninger som følge af udledning af spildevand.

31 Kommissionen er af den opfattelse, at BTKNEEC-begrebet gør det muligt for medlemsstaterne at vælge mellem flere løsninger, der både fremmer overholdelsen af bestemmelserne i og formålet med direktiv 91/271, såsom opførelsen af nye infrastrukturer til opbevaring af spildevand, udvidelse af allerede eksisterende anlæg eller afledning af regnvandet, inden det tilledes kloaksystemet.

32 Det Forenede Kongerige har anført, at direktiv 91/271 skal fortolkes således, at det overlades til medlemsstaterne at beslutte, hvorledes de ønsker at opsamle og rense byspildevand for at opfylde direktivets formål, som er at beskytte miljøet mod negative påvirkninger, der skyldes udledning af spildevand.

33 Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at fortolkningen af direktiv 91/271 skal ske navnlig med henvisning til påvirkningen af miljøet ved udledning af spildevand til vandrecipienter.

34 For så vidt angår begrebet »usædvanlige, kraftige regnskyl« har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den omstændighed, at fodnote 1 i litra A i bilag I til direktiv 91/271 udtrykkeligt anerkender, at det ikke er muligt at undgå udledninger under særlige forhold, bl.a. ved usædvanlige, kraftige regnskyl, ikke indebærer, at der pålægges en absolut pligt til at undgå udledning under andre forhold. Det Forenede Kongerige har anført, at spørgsmålet, om udledninger er passende, under andre forhold bør afgøres ved anvendelse af BTKNEEC-begrebet og ud fra en vurdering af virkningerne på miljøet af udledningerne til vandrecipienterne.

35 Ifølge denne medlemsstat indeholder direktiv 91/271 ingen bestemmelser om de forhold, hvorunder der kan ske udledninger til vandrecipienter, eller om hyppigheden heraf. For at vurdere, om kloaknet eller rensningsanlæg er i overensstemmelse med direktiv 71/271, er det nødvendigt at foretage en detaljeret undersøgelse af kloaknettets eller det pågældende rensningsanlægs funktionsduelighed, idet virkningerne på miljøet af udledningerne til vandrecipienterne undersøges.

36 Begrebet »tilstrækkelig funktionsduelighed« i artikel 10 i direktiv 91/271 må også vurderes i lyset af formålet om miljøbeskyttelse som omhandlet i direktivets artikel 1, og således i forhold til virkningerne på vandrecipienterne.

37 Selv om den metode, Det Forenede Kongerige har benyttet for at beregne en udledningsenhed, ikke er anfægtet af Kommissionen, løser det ifølge denne medlemsstat ikke det problem, som er knyttet til det forhold, at definitionen af en udledning kan være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Sammenhængen mellem medlemsstaternes forskellige politikker ville ikke være garanteret, hvis efterlevelsen af direktiv 91/271 skulle afgøres under hensyntagen til eksistensen og frekvensen af overløb.

38 Herudover har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at Kommissionen har begået en fejl ved at lægge udledningsmængden til grund for vurderingen af, om kloaknettene og rensningsanlæggene er i overensstemmelse med direktiv 91/271.

39 Hvad nærmer angår byområdet Sunderland (Whitburn) har Kommissionen foreholdt Det Forenede Kongerige den omstændighed, at der ved udløbet af den frist, som var sat i den supplerende begrundede udtalelse, fortsat skete omfattende overløb efter voldsomt uvejr fra den del af kloaknettet i Sunderland, som lå i Whitburn, og at dette net derfor ikke var i overensstemmelse med artikel 3 og litra A i bilag 1 til direktiv 91/271.

40 Selv om hyppigheden af udledninger er faldet (fra 2004-2006 mellem 56 og 91 udledninger om året, og den årlige mængde ubehandlede udledninger af byspildevand udgjorde mellem 359 640 m^3 og 529 290 m^3), lever kloaknettet stadig ikke op til kravene i direktiv 91/271, navnlig når nærheden til badestrandene i Whitburn og i Seaham og de talrige klager, som Kommissionen har modtaget vedrørende affaldet på strandene nær Whitburn, tages i betragtning.

41 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at disse overløb efter voldsomt uvejr er i overensstemmelse med direktiv 91/271.

42 Det Forenede Kongerige er ligeledes af den opfattelse, at det er blevet fastslået, at badevandet i nærheden af Whitburn er i overensstemmelse med kravene i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT L 31, s. 1), og at vandet dermed er i overensstemmelse med direktiv 91/271. Endvidere stammer affaldet sandsynligvis ikke fra Whitburn, men snarere fra Tyne, hvor fælleskloakkerne først blev forsynet med filtreringsriste ved udgangen af marts 2010.

43 For så vidt angår byområdet London foreholder Kommissionen Det Forenede Kongerige hyppigheden og antallet af udledninger af ubehandlet spildevand, som kommer fra kloaknettene i Beckton og Crossness og fra rensningsanlæggene i Beckton, Crossness og Mogden, og som er af et sådant omfang, at der foreligger en overtrædelse af artikel 3 og 4 samt litra A i bilag I til direktiv 91/271, navnlig fordi udledningerne finder sted selv i perioder med moderat nedbør.

44 Ydermere er Kommissionen af den opfattelse, at artikel 10 i direktiv 91/271 kræver, at rensningsanlæg til byspildevand, der bygges for at efterkomme kravene i det nævnte direktivs artikel 4, projekteres, opføres, drives og vedligeholdes således, at de har tilstrækkelig funktionsduelighed under alle normale lokale vejrforhold.

45 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at rensningsanlæggene er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/271.

46 Det Forenede Kongerige har ligeledes gjort opmærksom på, at vandafledningssystemet i London er meget gammelt og har været under modernisering i mange omgange siden 1875. Der er blevet foretaget undersøgelser med henblik på forbedringer, som er blevet gennemført efter vedtagelsen af direktiv 91/271. Desuden er de arbejder, der udføres ved Themsen for et beløb på 4,4 mia. GBP, efter deres omfang og særlige karakter meget tidskrævende. Det Forenede Kongerige har anført, at igangsætning af en langsigtet og ambitiøs løsning ikke bør komme det til skade.

Domstolens bemærkninger

Om fortolkningen af direktiv 91/271

47 Således som det fremgår af artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/271, har direktivet til formål at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra udledning af byspildevand (jf. bl.a. dom af 23.9.2004, sag C-280/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 8573, præmis 13).

48 Formålet med direktiv 91/271 strækker sig videre end til beskyttelsen af vandøkosystemer alene og tilsigter således også at beskytte mennesker, fauna, flora, jord, vand, luft og landskab fra alle betydelige negative virkninger fra øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, som er et resultat af udledninger af byspildevand (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 16).

49 Det er i lyset af dette formål, men ligeledes af artikel 191 TEUF, at begreberne »tilstrækkelig funktionsduelighed« i artikel 10 i direktiv 91/271, »usædvanlige, kraftige regnskyl«, som er nævnt i fodnote 1 i bilag I til dette direktiv, og »den mest avancerede tekniske viden – dog uden at det medfører urimelige udgifter« (BTKNEEC), der er nævnt i direktivets bilag I, litra A, må fortolkes.

50 For det første må det vedrørende begrebet »tilstrækkelig funktionsduelighed«, som udelukkende vedrører rensningsanlæg, bemærkes, at det ikke er afgrænset til nogen talmæssig værdi, idet artikel 10 i direktiv 91/271 alene bestemmer, at rensningsanlæggene skal have »tilstrækkelig funktionsduelighed under alle normale lokale vejrforhold«, og at der skal tages hensyn til sæsonbestemte svingninger i spildevandsmængden ved projekteringen af anlæggene.

51 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der forelå traktatbrud i situationer, hvor opsamlingen af byspildevand eller rensningen heraf udgjorde 80% eller endog 90% af den samlede mængde (dom af 7.5.2009, sag C-530/07, Kommissionen mod Portugal, præmis 28 og 53, og af 14.4.2011, sag C-343/10, Kommissionen mod Spanien, præmis 56 og 62).

52 Henset til formålet med direktiv 91/271, således som nævnt i denne doms præmis 47 og 48, kan manglende rensning af byspildevand nemlig ikke tillades, når der er tale om normale klimatiske og sæsonbestemte svingninger, idet direktiv 91/271 ellers ville blive tømt for indhold.

53 For at opfylde målet om miljøbeskyttelse ligger det fast, at begrebet »tilstrækkelig funktionsduelighed«, også selv om det ikke er kvantificeret, således skal fortolkes på den måde, at alt byspildevand skal opsamles og renses under normale klimatiske forhold og under hensyntagen til sæsonbestemte svingninger.

54 Følgelig kan manglende rensning af byspildevand kun accepteres, såfremt der er tale om forhold ud over det sædvanlige, og regelmæssige udledninger af urenset byspildevand er i strid med direktiv 91/271.

55 For det andet vedrørende fortolkningen af begrebet »usædvanlige, kraftige regnskyl« som nævnt i fodnote 1 i bilag I til direktiv 91/271, skal det understreges, at dette begreb anvendes både i forbindelse med kloaknet som omhandlet i direktivets artikel 3 og med rensningsanlæg som omhandlet i artikel 4 heri.

56 Med denne fodnote har EU-lovgiver anerkendt, at der forekommer situationer, hvor alt byspildevand ikke kan indsamles eller renses. EU-lovgiver har navnlig fastslået, »at det i praksis er umuligt at etablere kloaknet og rensningsanlæg på en sådan måde, at alt spildevand kan renses«, og har givet mulighed for, at undladelse af at indsamle og rense spildevand »under forhold som f.eks. usædvanlige, kraftige regnskyl« kan tolereres. Imidlertid skal medlemsstaterne i dette tilfælde »træffe afgørelse om foranstaltninger til begrænsning af forureningen som følge af overløb efter voldsomt uvejr«.

57 Det skal imidlertid fastslås, at udtrykket »usædvanlige, kraftige regnskyl« kun er nævnt i fodnote 1 i bilag I til direktiv 91/271 som et eksempel, idet dette udtryk følger efter ordene »under forhold som f.eks.«. Undladelse af at opsamle og rense spildevand kan derfor også være tilladt under andre forhold.

58 I modsætning til det af Det Forenede Kongerige anførte, tillader formålet med direktiv 91/271 imidlertid ikke, at der ved sådanne andre forhold er tale om sædvanlige forhold, der indtræder løbende, så meget desto mere som brugen af ordet »usædvanlig« indebærer, at undladelse af at indsamle eller rense spildevand ikke må forekomme under sædvanlige forhold.

59 Det Forenede Kongeriges argumentation, hvorefter det tillades, at udledninger kan ske, selv når der ikke foreligger usædvanlige forhold, kan således ikke tiltrædes.

60 Det skal desuden præciseres, at når en medlemsstat står over for en usædvanlig situation, hvor den ikke kan indsamle eller rense spildevand, er den fortsat forpligtet til at træffe afgørelse om passende foranstaltninger for at begrænse forureningen i overensstemmelse med fodnote 1 i bilag I til direktiv 91/271.

61 Eftersom begrebet »usædvanlige, kraftige regnskyl« ikke er defineret i direktivet, kan Kommissionen desuden med føje, inden for rammerne af sin kontrol med overholdelsen af EU-retten, fastlægge retningslinjer, og eftersom Domstolen ikke har kompetence til at sætte tal på de forpligtelser, der er fastsat i direktiv 91/271, skal begrebet »usædvanlige, kraftige regnskyl« derfor vurderes i lyset af samtlige de kriterier og betingelser, som er fastsat i direktivet, og bl.a. BTKNEEC-begrebet.

62 For det tredje må BTKNEEC-begrebet, som er nævnt i litra A i bilag I til direktiv 91/271, ligesom de forskellige begreber, som er nævnt i direktiv 91/271 og gengivet ovenfor, ligeledes vurderes under hensyn til formålet om miljøbeskyttelse. Det skal ligeledes bemærkes, at de forpligtelser, der er fastsat i direktivet til indsamling og rensning af alt spildevand, bortset fra situationer, hvor der foreligger usædvanlige eller uforudsigelse begivenheder, skal iagttages fra den dato, der er fastsat i direktivet.

63 Selv om BTKNEEC-begrebet kun er nævnt i litra A i bilag I til direktiv 91/271 i forbindelse med kloaknet, er det alligevel et begreb, der er uløseligt forbundet med samtlige de bestemmelser i direktiv 91/271, der forfølger direktivets formål om miljøbeskyttelse, samtidig med, at begrebet forhindrer, at der sker en for streng anvendelse af de pågældende regler. Dette begreb bør derfor udstrækkes til også at omfatte rensningsanlæg, for så vidt som direktivet i visse tilfælde giver mulighed for udledning af urenset spildevand, selv om der måtte være negative påvirkninger af miljøet.

64 BTKNEEC-begrebet gør det således muligt at garantere iagttagelsen af forpligtelserne i direktiv 91/271 uden at pålægge medlemsstaterne urealiserbare forpligtelser, som de ikke kan opfylde eller kun kan opfylde under afholdelse af uforholdsmæssige udgifter.

65 For ikke at gøre indgreb i det princip, der er nævnt i denne doms præmis 53, hvorefter alt spildevand skal indsamles og renses, er det imidlertid vigtigt, at medlemsstaterne kun undtagelsesvis påberåber sig, at der er tale om sådanne uforholdsmæssige udgifter.

66 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig praktiske eller administrative vanskeligheder for at begrunde manglende overholdelse af forpligtelser og gennemførelsesfrister i et direktiv. Det samme gælder finansielle vanskeligheder, som medlemsstaterne har pligt til at overvinde ved at træffe passende foranstaltninger (dom af 30.11.2006, sag C-293/05, Kommissionen mod Italien, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

67 BTKNEEC-begrebet bør undersøges på grundlag af en afvejning mellem på den ene side den mest avancerede teknologi, sammenholdt med udgifterne forbundet med at indføre denne, og på den anden side de fordele, som et højere ydende kloaknet eller rensningsanlæg kan give. Inden for disse rammer må de udgifter, som er nødvendige, ikke være uforholdsmæssige i forhold til de opnåede fordele.

68 I denne sammenhæng skal virkningerne på miljøet og navnlig på vandrecipienterne af tilledningen af urenset spildevand, således som anført af Det Forenede Kongerige, tages i betragtning. Konsekvenserne af disse udledninger for miljøet gør det også muligt at undersøge, om der er et rimeligt forhold mellem de udgifter, som er forbundet med gennemførelsen af de nødvendige arbejder for, at alt byspildevand skal blive behandlet, og de fordele, som dette vil medføre for miljøet.

69 I de tilfælde, hvor indsamling og rensning af alt spildevand viser sig umulig eller meget vanskelig, påhviler det medlemsstaten at påvise, at betingelserne for anvendelse af BTKNEEC-begrebet er opfyldt.

70 Det følger ganske vist af Domstolens praksis, at det under en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er således Kommissionen, som skal fremføre de omstændigheder, der er nødvendige, for at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herom (jf. bl.a. dom af 26.4.2005, sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 3331, præmis 41, dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 32, dom af 6.10.2009, sag C-335/07, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 9459, præmis 46, og af 10.12.2009, sag C-390/07, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 43).

71 Medlemsstaterne er imidlertid i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU forpligtede til at bistå Kommissionen ved gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU bl.a. består i at tage passende initiativer med henblik på gennemførelsen af EUF-traktatens bestemmelser og af de foranstaltninger, der vedtages af institutionerne på grundlag heraf. Der skal navnlig tages hensyn til, at når det drejer sig om at undersøge, om nationale bestemmelser gennemfører bestemmelser i direktiver korrekt, vil Kommissionen, som ikke har egne undersøgelsesbeføjelser på området, i vid udstrækning være afhængig af de oplysninger, som er fremlagt af eventuelle klagere og af den pågældende medlemsstat i sagen (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 42 og 43, og i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 44).

72 Heraf følger bl.a., at når Kommissionen har afgivet tilstrækkelige oplysninger om, at bestemte forhold foreligger på den sagsøgte medlemsstats område, påhviler det den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at anfægte de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis, samt dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 45).

73 Det følger heraf, at Domstolen med henblik på vurderingen af den foreliggende sag i første omgang skal undersøge, om udledningerne fra kloaknettene eller rensningsanlæggene i forskellige byområder i Det Forenede Kongerige skyldes forhold, som er usædvanlige, og såfremt dette ikke er tilfældet hernæst, om Det Forenede Kongerige har godtgjort, at betingelserne for at anvende BTKNEEC-begrebet er opfyldt.

Whitburn

74 Med hensyn til pligten til at sørge for forsyning med kloaknet som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/271 skal det indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, efter fast retspraksis skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer i forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 50, og i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 54).

75 Det skal i denne henseende bemærkes, at den supplerende begrundede udtalelse, som er dateret 1. december 2008, gav Det Forenede Kongerige en frist på to måneder, regnet fra modtagelsen af udtalelsen, til at opfylde forpligtelserne i henhold til direktiv 91/271. Det må imidlertid fastslås, at der på den dato, som er fastsat i den begrundede udtalelse, fortsat skete udledning af urenset byspildevand via fælleskloakkerne. Antallet af udledninger og mængderne, de omfatter, er ikke bestridt af Det Forenede Kongerige, som blot har gjort gældende, at det affald, der er skyllet op på strandene i nærheden af Whitburn, i modsætning til det af Kommissionen anførte ikke kan stamme fra

kloaksystemet i Whitburn, fordi den undersøiske afledningskanal, der anvendes til udledning af spildevand, er forsynet med filtreringsriste på 6 mm, hvorfor dette affald sandsynligvis kommer fra Tyne, hvor fælleskloakkerne først blev forsynet med filtreringsriste ved udgangen af marts 2010.

76 For at afgøre, om Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde de forpligtelser, der følger af artikel 3 og litra A i bilag I til direktiv 91/271, således som Kommissionen har påstået, skal den undersøgelse, der er redegjort for i denne doms præmis 73, foretages.

77 Det må indledningsvis fastslås, at det følger af skrivelsen af 2. marts 2005 fra Det Forenede Kongerige til Kommissionen, at det oplyste antal udledninger af spildevand i 2001 var 310 med en årlig mængde på 561 240 m^3, og at antallet af udledninger i perioden fra 2002 til 2004 varierede mellem 56 og 91 med en mængde på mellem 359 640 m^3 og 529 290 m^3. Det bemærkes videre, at antallet af udledninger af spildevand pr. år i perioden fra 2006 til 2008 var på mellem 25 og 47 med en mængde på mellem 248 130 m^3 og 732 150 m^3 og på 762 300 m^3 i 2009. Kommissionen, som har lagt hyppigheden og intensiteten til grund for sine betragtninger, har klart godtgjort, at disse udledninger, både før og efter udløbet af den i den supplerende begrundede udtalelse fastsatte frist, fandt sted i et så sædvanligt omfang, at de med hensyn til deres antal ikke kan henføres til usædvanlige, kraftige regnskyl. Det Forenede Kongerige har desuden ikke i sine indlæg gjort gældende, at disse udledninger skulle være usædvanlige.

78 For det andet skal det bemærkes, at det følger af en undersøgelse fra 2010, at det ud fra en teknisk synsvinkel ville være muligt at nedbringe antallet af udledninger af spildevand fra kloaknettet i Whitburn ved at udvide den eksisterende tilløbstunnel, hvilket ikke er bestridt af Det Forenede Kongerige.

79 Hvad angår de udgifter, der skal afholdes, og de fordele, der opnås, fremgår det af den nævnte undersøgelse, at der ved 20 udledninger om året kan opnås en forbedring på 0,3% i kvalitet hos vandrecipienten ved at udvide tilløbstunnellen.

80 Selv om forbedringen af vandkvaliteten kan forekomme marginal, og direktiv 76/160 er overholdt, således som Det Forenede Kongerige har gjort gældende – hvilket må indgå i den almindelige undersøgelse af betingelserne for anvendelse af BTKNEEC-begrebet – skal det bemærkes, at der på intet sted i parternes indlæg eller i de gennemførte undersøgelser er nævnt noget om udgifterne til en sådan udvidelse af tunnellen.

81 Domstolen er således ikke i stand til at vurdere, om udgifterne til et sådant arbejde faktisk er urimelige og uforholdsmæssige i forhold til den fordel, der opnås for miljøet.

82 Det følger heraf, at Det Forenede Kongerige ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at udgifterne til arbejdet med at udbygge kapaciteten i kloaknettet er uforholdsmæssige i forhold til forbedringen af miljøet.

83 Kommissionen har således med rette fastslået, at etableringen af kloaknettet i Whitburn ikke er i overensstemmelse med de forpligtelser, der er fastsat i artikel 3 og litra A i bilag I til direktiv 91/271.

London

84 Med hensyn til byområdet London står det fast, ifølge Det Forenede Kongeriges egne oplysninger, at der ved udløbet af den frist, som var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, i dette byområde hverken fandtes rensningsanlæg i Beckton, Crossness eller Mogden til sekundær rensning af alt byspildevand, der tilledes kloaknettet i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, og artikel 10 i direktiv

91/271, for at sikre at udledningerne var i overensstemmelse med kravene i direktivets bilag I, litra B, eller kloaknet i Beckton og Crossness med en tilstrækkelig kapacitet i overensstemmelse med direktivets artikel 3.

85 Kommissionen har med henvisning til en rapport fra TTSS fra februar 2005 anført, at der har været ca. 60 udledninger pr. år af spildevand fra fælleskloakkerne i London, selv i perioder med moderate nedbørsmængder, hvorved en mængde på flere millioner tons urenset spildevand hvert år er blevet ledt ud i Themsen.

86 For så vidt angår de rensningsanlæg, som aftager vandet fra kloaknettet i London, viser samme rapport, at deres kapacitet er tilstrækkelig i perioder med tørt vejr, men på ingen måde tilstrækkelig i perioder med regnvejr.

87 Det Forenede Kongerige har ikke bestridt de faktiske omstændigheder, således som beskrevet af Kommissionen, og har nævnt, at der faktisk bygges en ny 30 km lang tunnel under hav-flodområdet ved Themsen for at opsamle udledninger fra kloaksystemets fælleskloakker og lede dem til rensningsanlægget ved Beckton med henblik på rensning. Tilsvarende er der planer om at bygge en yderligere tunnel, Lee-tunnellen, for at nedbringe udledningerne fra fælleskloakkerne til kloaknettet i Beckton og Crossness. Endelig er der forbedringsarbejder i gang for at øge kapaciteten på rensningsanlæggene Beckton, Crossness og Mogden.

88 For at afgøre, om Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, 4 og 10 samt litra A i bilag I til direktiv 91/271 i overensstemmelse med Kommissionens påstand, er det nødvendigt ligeledes at foretage den undersøgelse, der er redegjort for i denne doms præmis 73.

89 Det skal fastslås, at Kommissionen, ved at støtte sig på TTSS-rapporten, der er nævnt i denne doms præmis 85, og som ikke er anfægtet af Det Forenede Kongerige, hvoraf det fremgår, at udledningernes hyppighed og de mængder, de omfatter, ikke kun forekommer under usædvanlige omstændigheder, men ligeledes når der er tale om moderate nedbørsmængder, klart har godtgjort, at udledninger af spildevand i Themsen er sædvanligt forekommende.

90 Med hensyn til, at det ikke skulle være muligt teknisk set at nedbringe antallet af udledninger fra kloaknettet i London, og at udgifterne hertil er uforholdsmæssige i forhold til de fordele, der opnås for miljøet, må der lægges vægt på, at Det Forenede Kongerige i april 2007 besluttede at igangsætte de arbejder, som er foreslået i TTSS-rapporten fra november 2005, og som bl.a. består i at bygge en ny underjordisk tunnel. Der findes således tekniske løsninger på problemet med kloaknettet i London, og udgifterne hertil kan ikke anses for at være uforholdsmæssige, eftersom Det Forenede Kongerige allerede har truffet afgørelse om at sætte arbejdet i gang.

91 Hvad angår Det Forenede Kongeriges argument, hvorefter det ikke kan fastslås, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser, eftersom de projekter, der havde til formål at sikre overholdelsen af direktiv 91/271, blev undersøgt allerede fra tidspunktet for dette direktivs ikrafttræden, og at de arbejder, der er truffet beslutning om, er meget omkostningstunge og kun lader sig gennemføre over en årrække, skal det bemærkes, at spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på grundlag af forholdene i medlemsstaten, således som de forelå ved udløbet af den frist, der er fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, og at en medlemsstat ikke kan frifindes alene med henvisning til den omstændighed, at de aktiviteter og de arbejder, som i fremtiden vil bringe traktatbruddet til ophør, er i gang. Når EU-lovgiver således ikke har vedtaget en ændring af et direktiv, der forlænger fristen for dets gennemførelse, er medlemsstaterne forpligtede til at overholde de oprindeligt fastsatte frister (dom af 8.7.2004, sag C-27/03, Kommissionen mod Belgien, præmis 39).

92 Det påhvilede således Det Forenede Kongerige rettidigt at iværksætte de nødvendige procedurer med henblik på gennemførelsen af direktiv 91/271 i den nationale retsorden, således at disse procedurer var afsluttet inden udløbet af den frist, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, første led, og artikel 4, stk. 1, første led, dvs. den 31. december 2000.

93 Kommissionen har således med rette fastslået, at etableringen af kloaknettet i London (Beckton og Crossness) ikke var i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til artikel 3 og litra A i bilag I til direktiv 91/271, og at Det Forenede Kongerige, idet det har undladt at foretage en sekundær rensning eller en tilsvarende rensning af byspildevandet fra byområdet London (Beckton, Crossness og Mogden) i overensstemmelse med direktivets artikel 4, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i medfør af direktiv 91/271.

94 Det følger af det foregående, at det traktatbrud, som Kommissionen har foreholdt Det Forenede Kongerige, må anses for godtgjort for så vidt angår samtlige de byområder, der er nævnt i stævningen.

95 Det skal følgelig fastlås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af direktiv 91/271, idet det ikke har sikret:

— en passende opsamling af byspildevand i byområder med mere end 15 000 PE i Sunderland (Whitburn) og i London (kloaknettene i Beckton og Crossness) i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, og litra A i bilag I til direktiv 91/271, og

— en passende rensning af byspildevand i byområder med mere end 15 000 PE i London (rensningsanlæggene i Beckton, Crossness og Mogden) i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 1 og 3, artikel 10 og litra B i bilag I til direktiv 91/271.

Sagens omkostninger

96 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Det Forenede Kongerige har tabt sagen, pålægges det denne medlemsstat at betale sagens omkostninger.

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

1) Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af Rådets direktiv 91/217/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand, idet det ikke har sikret:

— en passende opsamling af byspildevand i byområder med mere end 15 000 personækvivalenter i Sunderland (Whitburn) og i London (kloaknettene i Beckton og Crossness) i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1 og 2, og litra A i bilag I til direktiv 91/271, og

— en passende rensning af byspildevand i byområder med mere end 15 000 personækvivalenter i London (rensningsanlæggene i Beckton, Crossness og Mogden) i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 og 3, artikel 10 og litra B i bilag I til direktiv 91/271.

2) Det Forenede Kongerige betaler sagens omkostninger.

Underskrifter