ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

18 oktober 2012*

„Niet-nakoming — Verontreiniging en hinder — Behandeling van stedelijk afvalwater — Richtlijn 91/271/EEG — Artikelen 3, 4 en 10 — Bijlage I, punten A en B”

In zaak C-301/10,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 16 juni 2010,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Pardo Quintillán, A.-A. Gilly en A. Demeneix als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door L. Seeboruth als gemachtigde, bijgestaan door D. Anderson, QC, S. Ford en B. McGurk, barristers,

verweerder,

wijst HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, A. Borg Barthet (rapporteur), M. Ilešič, J.-J. Kasel en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 november 2011,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 januari 2012,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door geen geschikte opvangsystemen in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, blz. 40) op te zetten te Whitburn en te Beckton en

* Procestaal: Engels

Crossness te Londen, en door het afvalwater van de zuiveringsinstallaties van Beckton, Crossness en Mogden te Londen niet passend te behandelen in de zin van de artikelen 4, leden 1 en 3, en 10 van en bijlage I, punt B, bij richtlijn 91/271, de krachtens deze bepalingen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

2 Volgens artikel 1 van richtlijn 91/271 betreft deze richtlijn het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. Zij heeft tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van afvalwater.

3 Artikel 2 van richtlijn 91/271 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) stedelijk afvalwater: huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater;

[...]

5) opvangsysteem: een systeem van leidingen waardoor stedelijk afvalwater wordt opgevangen en afgevoerd;

6) 1 i.e. (inwonerequivalent): de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV5) van 60 g zuurstof per dag;

[...]”

4 Artikel 3 van richtlijn 91/271 luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle agglomeraties voorzien zijn van een opvangsysteem voor stedelijk afvalwater,

— uiterlijk op 31 december 2000 voor agglomeraties met meer dan 15 000 inwonerequivalenten (i.e.) [...]

[...]

2. De in lid 1 genoemde opvangsystemen moeten voldoen aan de eisen van afdeling A van bijlage I. [...]”

5 In artikel 4 van die richtlijn is bepaald:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing als volgt aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces wordt onderworpen:

— lozingen van agglomeraties met meer dan 15 000 i.e. uiterlijk op 31 december 2000;

[...]

3. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties als bedoeld in de leden 1 en 2 dienen te voldoen aan de toepasselijke eisen van afdeling B van bijlage I. [...]

4. De belasting, uitgedrukt in i.e. wordt berekend op basis van de maximale gemiddelde wekelijkse belasting van de zuiveringsinstallatie in de loop van het jaar, afgezien van ongebruikelijke situaties, bijvoorbeeld als gevolg van zware regenval."

6 Artikel 10 van richtlijn 91/271 luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de ter naleving van de eisen van de artikelen 4 tot en met 7 gebouwde stedelijke waterzuiveringsinstallaties zodanig worden ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en onderhouden dat zij onder alle normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren. Bij het ontwerpen van de installaties dient met seizoenschommelingen in de belasting rekening te worden gehouden."

7 Bijlage I bij richtlijn 91/271 („Aan stedelijk afvalwater gestelde eisen") bepaalt in punt A („Opvangsystemen"):

„Bij de bouw of de aanpassing van opvangsystemen moet rekening worden gehouden met de eisen inzake afvalwaterzuivering.

Opvangsystemen moeten worden ontworpen, gebouwd en onderhouden overeenkomstig de beste technische kennis die geen overmatig hoge kosten veroorzaakt, met name ten aanzien van:

— volume en eigenschappen van het stedelijk afvalwater;

— voorkoming van lekkages;

— beperking van verontreiniging van de ontvangende wateren door overstorting van hemelwater."

8 Voetnoot 1 in bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271, naast de titel „Opvangsystemen", luidt:

„Aangezien het in de praktijk onmogelijk is opvangsystemen en zuiveringsinstallaties zo te bouwen dat ook in situaties zoals ongewoon zware regen al het stedelijk afvalwater kan worden behandeld, treffen de lidstaten maatregelen om verontreiniging ten gevolge van overstorting van hemelwater te beperken. Deze maatregelen kunnen gebaseerd zijn op de mate van verdunning of op de capaciteit in verhouding tot de droogweerafvoer, of zouden een aanvaardbaar aantal overstortingen per jaar kunnen vermelden."

9 Bijlage I, punt B, bij richtlijn 91/271 („Lozing van stedelijke waterzuiveringsinstallaties in ontvangende wateren") bevat voorschriften waaraan lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties in ontvangende wateren moeten voldoen. De in het vorige punt aangehaalde voetnoot in bijlage I, punt A, bij die richtlijn is herhaald in bijlage I, punt B, bij die richtlijn.

Precontentieuze procedure

10 De Commissie heeft een klacht ontvangen over het pompstation van Whitburn Steel en ook andere klachten over bovenmatige overstorting van hemelwater in andere delen van het Verenigd Koninkrijk.

11 Op 3 april 2003 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk een aanmaningsbrief gestuurd. Daarin gaf zij aan dat het pompstation van Whitburn Steel niet voldeed aan de in artikel 3, leden 1 en 2, van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 neergelegde verplichtingen inzake het opvangen van stedelijk afvalwater.

12 In zijn antwoord van 3 juni 2003 heeft het Verenigd Koninkrijk betoogd dat de betrokken agglomeratie de in artikel 3 van richtlijn 91/271 neergelegde opvangverplichtingen nakwam. Het gaf echter toe dat uit aanvullend onderzoek naar het opvangsysteem in het gebied was gebleken dat de afvoercapaciteit

van dit systeem moest worden verbeterd. Voorts heeft het Verenigd Koninkrijk uiteengezet dat de lozingsvoorwaarden waaronder het watervoorzieningsbedrijf het afvalwaterpompstation van Whitburn Steel mocht exploiteren, waren gewijzigd, waardoor het aantal lozingen zou moeten afnemen. Die verbeteringen moesten uiterlijk op 31 maart 2004 afgerond zijn.

13 Op 21 maart 2005 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk een tweede aanmaningsbrief gestuurd. Daarin gaf zij aan dat de systemen voor de opvang en behandeling van stedelijk afvalwater in het gebied Londen niet voldeden aan de in de artikelen 3, lid 1, 4, leden 1 en 3, en 10 van en bijlage I, punten A en B, bij richtlijn 91/271 neergelegde verplichtingen inzake de opvang en behandeling van stedelijk afvalwater. De Commissie preciseerde dat niet-behandeld afvalwater in de Theems werd geloosd, ook bij matige neerslag, en dat niet in onmiddellijke maatregelen was voorzien om dit probleem op te lossen, zodat het zou blijven bestaan of zelfs erger worden.

14 In zijn antwoord van 20 mei 2005 heeft het Verenigd Koninkrijk uiteengezet dat het afvalwateropvangsysteem van Londen een gemengd systeem was, waarbij zowel huishoudelijk en industrieel afvalwater als hemelwater uit een bekken van 557 km^2 werd opgevangen en afgevoerd en vervolgens aan een secundaire behandeling onderworpen in de zuiveringsinstallaties van Beckton, Mogden, Crossness, Long Reach en Riverside, waarna het in de Theems werd geloosd. Het heeft echter erkend dat er bij vochtig weer problemen waren in verband met het volume, de belasting en de frequentie van de lozingen door overstorting, en bekendgemaakt dat het had besloten om een strategische studie over het stroombed van de Theems („Thames Tideway Strategic Study”; hierna: „TTSS”) te verrichten om de milieugevolgen van die lozingen te beoordelen.

15 Met betrekking tot zijn verplichting om een passende behandeling van het stedelijk afvalwater te verzekeren, heeft het Verenigd Koninkrijk verklaard dat hoewel zo snel mogelijk verbeteringen zouden worden aangebracht, de zuiveringsinstallaties voor de agglomeratie Londen sinds 31 december 2000 voldeden aan de voorschriften van richtlijn 91/271. Voorts heeft het Verenigd Koninkrijk uiteengezet dat de lozingen in augustus 2004 het gevolg waren van ongewoon zware neerslag.

16 De Commissie kon geen genoegen nemen met het antwoord van het Verenigd Koninkrijk en heeft deze lidstaat bij brief van 10 april 2006 een met redenen omkleed advies gestuurd. Daarin gaf zij aan dat het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot Whitburn de verplichtingen niet was nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 3, leden 1 en 2, van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 en met betrekking tot de negen zuiveringsinstallaties voor de sector Groot-Londen was tekortgeschoten in de verplichtingen uit de artikelen 3, lid 1, 4, leden 1 en 3, en 10 van en bijlage I, punten A en B, bij richtlijn 91/271.

17 In antwoord op dat met redenen omkleed advies heeft het Verenigd Koninkrijk bij brief van 15 juni 2006 betoogd dat het gehele opvangsysteem en de zuiveringsinstallaties voor Whitburn en de hoofdstedelijke agglomeratie Sunderland voldeden aan de voorschriften van richtlijn 91/271.

18 Na een bijeenkomst van 6 juli 2007 tussen de vertegenwoordigers van de Commissie en die van het Verenigd Koninkrijk, heeft het Verenigd Koninkrijk dit punt verduidelijkt in een brief van 23 oktober 2007.

19 Wat de situatie van Londen betreft, heeft het Verenigd Koninkrijk geantwoord dat de zuiveringsinstallaties van Beckton, Crossness en Mogden weliswaar moesten worden verbeterd, maar dat dit niet betekende dat deze installaties niet voldeden aan richtlijn 91/271. Door te erkennen dat die verbeteringen noodzakelijk waren, liet het Verenigd Koninkrijk enkel blijken dat het een betere milieubescherming wilde bieden.

20 Op een bijeenkomst van 26 januari 2007 hebben de vertegenwoordigers van de Commissie en die van het Verenigd Koninkrijk de twee mogelijke opties voor Londen besproken die in het rapport van de TTSS waren gesuggereerd. Het Verenigd Koninkrijk heeft gekozen voor één tunnel van 30 km langs de Theems en voor een gescheiden tunnel voor de bijrivier Lee. Het gehele project moet vóór 2020 zijn afgerond.

21 Na twee door het Verenigd Koninkrijk meegedeelde aanvullende brieven van 29 juni 2007 en 4 februari 2008 heeft de Commissie, die nog steeds geen genoegen kon nemen met de antwoorden van die Staat, bij brief van 1 december 2008 een aanvullend met redenen omkleed advies gestuurd. Daarin heeft zij haar uitlegging van richtlijn 91/271 verduidelijkt met betrekking tot de op de lidstaten rustende verplichting om de lozing van stedelijk afvalwater door overstorten te controleren. Zij heeft ook haar bezorgdheid herhaald dat het opvangsysteem in de omgeving van Whitburn, de opvangsystemen van Beckton en Crossness en de zuiveringsinstallaties van Mogden, Beckton en Crossness ontoereikend waren.

22 De Commissie heeft echter besloten om de ingestelde procedure niet voort te zetten met betrekking tot de opvangsystemen en zuiveringsinstallaties van Beddington, Esher, Crawley, Deephams, Hogsmill, Long Reach en Riverside. De Commissie heeft het Verenigd Koninkrijk dan ook verzocht om de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst ervan aan dat aanvullend advies te voldoen.

23 Daarna hebben een aantal schriftelijke contacten en bijeenkomsten tussen de Commissie en het Verenigd Koninkrijk plaatsgevonden, maar er is geen oplossing gevonden.

24 Daar zij nog steeds geen genoegen kon nemen met het antwoord van het Verenigd Koninkrijk, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Argumenten van partijen

25 De Commissie en het Verenigd Koninkrijk zijn het voornamelijk oneens over de uitlegging van richtlijn 91/271.

26 Volgens de Commissie moeten de lidstaten erop toezien dat het opvangsysteem aldus wordt ontworpen en gebouwd dat alle stedelijk afvalwater dat wordt geproduceerd door de agglomeraties die het bedient, wordt opgevangen en voor behandeling afgevoerd. De capaciteit van het opvangsysteem moet dus toereikend zijn om rekening te houden met natuurlijke weersomstandigheden (droog weer, vochtig weer en zelfs onweer) en met seizoensschommelingen, onder meer door personen die er niet wonen, toeristen en seizoensgebonden economische activiteiten.

27 Zij is van mening dat de in bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 vermelde „overstorting van hemelwater" deel uitmaakt van de opvangsystemen en de stedelijke waterzuiveringsinstallaties. Die richtlijn moet aldus worden uitgelegd dat daarmee een absolute verplichting wordt opgelegd om lozingen van overstorten te voorkomen, behoudens in uitzonderlijke omstandigheden. Dit komt namelijk tot uiting in voetnoot 1 van bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271, die erop wijst dat het in de praktijk onmogelijk is alle afvalwater op te vangen en te behandelen „in situaties zoals ongewoon zware regen".

28 De Commissie heeft factoren zoals de frequentie en het volume van de stortingen aangevoerd om aan te tonen dat richtlijn 91/271 niet is nagekomen. Anders dan het Verenigd Koninkrijk vreest, stelt zij dus geen strikte regel van 20 lozingen voorop, maar benadrukt zij dat hoe meer een overstort overloopt, met name tijdens periodes waarin er slechts matige neerslag is, des te waarschijnlijker het is dat deze overstort niet conform richtlijn 91/271 werkt.

29 De Commissie en het Verenigd Koninkrijk zijn het ook oneens over de draagwijdte van het begrip „de beste technische kennis die geen overmatig hoge kosten veroorzaakt" (hierna: „BTKNEEC", de afkorting van de Engelse uitdrukking „best technical knowledge not entailing excessive costs") in bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271.

30 Volgens de Commissie moet dit begrip worden gezien in de context van richtlijn 91/271 en van het doel ervan, namelijk het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van afvalwater.

31 Zij is van mening dat het begrip BTKNEEC de lidstaten in staat stelt tussen meerdere oplossingen te kiezen die zowel de naleving van de bepalingen van richtlijn 91/271 als de inachtneming van het doel ervan bevorderen, zoals het bouwen van nieuwe opslaginfrastructuur, het uitbreiden van reeds bestaande opslaginfrastructuur of het hemelwater omleiden voordat het in de opvangsystemen kan terechtkomen.

32 Volgens het Verenigd Koninkrijk moet richtlijn 91/271 aldus worden uitgelegd dat het aan de lidstaten wordt overgelaten te bepalen hoe het stedelijke afvalwater moet worden opgevangen en behandeld om het doel van deze richtlijn te bereiken, namelijk het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van afvalwater.

33 Het Verenigd Koninkrijk meent dat bij de uitlegging van richtlijn 91/271 in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de milieugevolgen van de lozingen voor de ontvangende wateren.

34 Met betrekking tot het begrip „ongewoon zware regen" voert het Verenigd Koninkrijk aan dat het feit dat voetnoot 1 van bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 uitdrukkelijk erkent dat lozingen in bijzondere omstandigheden niet kunnen worden voorkomen, met name bij ongewoon zware regen, niet betekent dat er een absolute verplichting bestaat om lozingen in andere omstandigheden te voorkomen. Om uit te maken of lozingen in andere omstandigheden passend zijn, moet het begrip BTKNEEC worden gebruikt en moeten de milieugevolgen van de lozingen voor de ontvangende wateren worden beoordeeld.

35 Volgens die lidstaat bevat richtlijn 91/271 geen bepalingen over de omstandigheden waaronder of de frequentie waarmee lozingen in de ontvangende wateren mogen plaatsvinden. Om te beoordelen of opvangsystemen of zuiveringsinstallaties aan de voorschriften van richtlijn 91/271 voldoen, moet de prestatie van het opvangsysteem of de zuiveringsinstallatie uitvoerig worden beoordeeld, waarbij de milieugevolgen van de lozingen voor de ontvangende wateren moeten worden onderzocht.

36 Het begrip „op bevredigende wijze functioneren" in artikel 10 van richtlijn 91/271 moet ook worden beoordeeld tegen de achtergrond van het in artikel 1 van deze richtlijn vermelde doel van milieubescherming en dus van de gevolgen voor de ontvangende wateren.

37 Hoewel de Commissie de door het Verenigd Koninkrijk gebruikte methode om te berekenen wat één lozing is, niet betwist, lost dit volgens deze lidstaat het probleem niet op dat de verschillende lidstaten andere definities kunnen hanteren van wat een lozing vormt. Indien het voorkomen en de frequentie van de lozingen bepalend zijn om uit te maken of aan de voorschriften van richtlijn 91/271 is voldaan, is dus niet gegarandeerd dat het beleid van de verschillende lidstaten coherent is.

38 Voorts betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de Commissie zich ten onrechte baseert op het volume van de lozingen om na te gaan of de opvangsystemen en zuiveringsinstallaties aan de voorschriften van richtlijn 91/271 voldoen.

39 Wat meer bepaald de agglomeratie Sunderland (Whitburn) betreft, verwijt de Commissie het Verenigd Koninkrijk dat bij het verstrijken van de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn nog steeds lozingen door overstorting van hemelwater uit het te Whitburn gelegen onderdeel van het opvangsysteem van Sunderland plaatsvonden, en dat dit systeem dus niet voldeed aan artikel 3 van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271.

40 Hoewel de lozingen minder frequent voorkomen (in de jaren 2002-2004 tussen 56 en 91 lozingen per jaar en jaarlijkse volumes van zonder behandeling geloosd stedelijk afvalwater tussen 359 640 m^3 en 529 290 m^3), voldoet het opvangsysteem volgens de Commissie nog steeds niet aan de voorschriften van richtlijn 91/271, met name rekening houdend met de omstandigheid dat het zwemwater van Whitburn en Seaham vlakbij is en met de talrijke klachten die de Commissie heeft ontvangen over het afval op de stranden in de omgeving van Whitburn.

41 Volgens het Verenigd Koninkrijk is die overstorting door hemelwater in overeenstemming met richtlijn 91/271.

42 Het Verenigd Koninkrijk voert ook aan dat het zwemwater in de omgeving van Whitburn in overeenstemming is geacht met richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater (PB L 31, blz. 1), en dus voldoet aan de voorschriften van richtlijn 91/271. Bovendien is het afval waarschijnlijk niet afkomstig van Whitburn, maar van de Tyne, waar de overstorten pas eind maart 2010 van roosters zijn voorzien.

43 Wat de agglomeratie Londen betreft, verwijt de Commissie het Verenigd Koninkrijk dat de lozingen van niet-behandeld afvalwater uit de opvangsystemen van Beckton en Crossness en uit de zuiveringsinstallaties van Beckton, Crossness en Mogden dermate frequent en groot zijn dat de artikelen 3 en 4 van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 zijn geschonden, in het bijzonder omdat die lozingen zelfs tijdens periodes van matige neerslag plaatsvinden.

44 Voorts voert zij aan dat artikel 10 van richtlijn 91/271 eist dat de ter naleving van de eisen van artikel 4 van deze richtlijn gebouwde stedelijke waterzuiveringsinstallaties zodanig worden ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en onderhouden dat zij onder alle normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren.

45 Volgens het Verenigd Koninkrijk zijn die zuiveringsinstallaties in overeenstemming met de bepalingen van richtlijn 91/271.

46 Ook merkt het op dat het rioolstelsel van Londen zeer oud is en sinds 1875 geleidelijk wordt gemoderniseerd. Sinds de vaststelling van richtlijn 91/271 zijn verbeteringen onderzocht en aangebracht. Voorts is gelet op de omvang en de buitengewone aard van de werkzaamheden op de Theems, die 4,4 miljard GBP kosten, veel tijd nodig. Er mogen voor het Verenigd Koninkrijk geen nadelen verbonden zijn aan het feit dat het op lange termijn een ambitieuze oplossing ten uitvoer legt.

Beoordeling door het Hof

Uitlegging van richtlijn 91/271

47 Zoals uit artikel 1, tweede alinea, van richtlijn 91/271 blijkt, heeft deze richtlijn tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van stedelijk afvalwater (zie met name arrest van 23 september 2004, Commissie/Frankrijk, C-280/02, Jurispr. blz. I-8573, punt 13).

48 Het doel van richtlijn 91/271 gaat verder dan enkel de bescherming van aquatische ecosystemen en strekt tot bescherming van de mens, de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water en de landschappen tegen elk aanzienlijk negatief gevolg van de versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen als gevolg van lozingen van stedelijk afvalwater (arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 16).

49 Tegen de achtergrond van dat doel, maar ook van artikel 191 VWEU, moeten de begrippen „op bevredigende wijze functioneren" in artikel 10 van richtlijn 91/271, „ongewoon zware regen" in voetnoot 1 van bijlage I bij deze richtlijn en „beste technische kennis die geen overmatig hoge kosten veroorzaakt" (BTKNEEC) in bijlage I, punt A, bij deze richtlijn worden uitgelegd.

50 Wat ten eerste het begrip „op bevredigende wijze functioneren" betreft, dat enkel op zuiveringsinstallaties betrekking heeft, moet worden vastgesteld dat het niet met cijfers wordt afgebakend. Artikel 10 van richtlijn 91/271 vereist namelijk enkel dat zuiveringsinstallaties „onder alle normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren" en dat met seizoenschommelingen in de belasting rekening wordt gehouden bij het ontwerpen van die installaties.

51 In dit verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat er sprake was van niet-nakoming in gevallen waarin 80 % of zelfs 90 % van de bestaande belasting van stedelijk afvalwater werd opgevangen of behandeld (arresten van 7 mei 2009, Commissie/Portugal, C-530/07, punten 28 en 53, en 14 april 2011, Commissie/Spanje, C-343/10, punten 56 en 62).

52 Gelet op het in de punten 47 en 48 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doel van richtlijn 91/271 kan in gewone weers- en seizoensomstandigheden niet worden toegestaan dat stedelijk afvalwater niet wordt behandeld. Anders heeft richtlijn 91/271 geen zin.

53 Om aan het doel van milieubescherming te beantwoorden, moet het begrip „op bevredigende wijze functioneren", hoewel het niet in cijfers is vertaald, aldus worden opgevat dat in gewone weersomstandigheden en rekening houdend met seizoensschommelingen alle stedelijk afvalwater moet worden opgevangen en behandeld.

54 Bijgevolg kan slechts in buitengewone omstandigheden worden toegestaan dat stedelijk afvalwater niet wordt behandeld. Wanneer regelmatig niet-behandeld stedelijk afvalwater wordt geloosd, is dit in strijd met richtlijn 91/271.

55 Wat ten tweede het begrip „ongewoon zware regen" in voetnoot 1 van bijlage I bij richtlijn 91/271 betreft, moet worden benadrukt dat dit begrip van toepassing is op de in artikel 3 van deze richtlijn bedoelde opvangsystemen en op de in artikel 4 van deze richtlijn vermelde zuiveringsinstallaties.

56 Met die voetnoot heeft de Uniewetgever erkend dat er situaties bestaan waarin niet alle stedelijk afvalwater kan worden opgevangen of behandeld. In het bijzonder heeft hij vastgesteld dat „het in de praktijk onmogelijk is opvangsystemen en zuiveringsinstallaties zo te bouwen dat [...] al het stedelijk afvalwater kan worden behandeld" en bepaald dat kan worden toegestaan dat afvalwater niet wordt opgevangen en behandeld in „situaties zoals ongewoon zware regen". In dat geval staat het echter aan de lidstaten „maatregelen [te treffen] om verontreiniging ten gevolge van overstorting van hemelwater te beperken".

57 De uitdrukking „ongewoon zware regen" in voetnoot 1 van bijlage I bij richtlijn 91/271 is slechts een voorbeeld: zij wordt namelijk voorafgegaan door de woorden „in situaties zoals". Ook in andere omstandigheden kan dus zijn toegestaan dat het afvalwater niet wordt opgevangen of behandeld.

58 Anders dan het Verenigd Koninkrijk betoogt, kan het, gelet op het doel van richtlijn 91/271, bij die andere omstandigheden echter niet gaan om omstandigheden die normaal en vaak voorkomen, te meer daar het woord „ongewoon" er duidelijk op wijst dat het in gewone omstandigheden niet mogelijk is het afvalwater niet op te vangen of te behandelen.

59 Het betoog van het Verenigd Koninkrijk dat ook in situaties die niet buitengewoon zijn lozingen kunnen plaatsvinden, kan dus niet worden aanvaard.

60 Bovendien moet worden gepreciseerd dat wanneer een lidstaat met een buitengewone situatie te maken krijgt waardoor hij het afvalwater niet kan opvangen of behandelen, hij volgens voetnoot 1 van bijlage I bij richtlijn 91/271 toch nog passende maatregelen moet treffen om de verontreiniging te beperken.

61 Overigens mag de Commissie, aangezien het begrip „ongewoon zware regen" niet wordt gedefinieerd in die richtlijn, in het kader van haar toezicht op de naleving van het Unierecht richtsnoeren vaststellen. Daar het Hof niet bevoegd is om de in richtlijn 91/271 neergelegde verplichtingen in cijfers te vertalen, moet het begrip „ongewoon zware regen" dan ook worden beoordeeld tegen de achtergrond van alle criteria en voorwaarden die in deze richtlijn zijn bepaald, met name het begrip BTKNEEC.

62 Wat ten derde het in bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 vermelde begrip BTKNEEC betreft, moet ook dit begrip, zoals de andere in richtlijn 91/271 gebruikte begrippen die zojuist zijn uiteengezet, worden onderzocht tegen de achtergrond van het doel van milieubescherming. Evenzo moet worden opgemerkt dat de in deze richtlijn neergelegde verplichtingen die bepalen dat alle afvalwater moet worden opgevangen en behandeld, behoudens bij buitengewone of onvoorziene gebeurtenissen, op de in deze richtlijn gestelde datum moeten zijn nagekomen.

63 Het begrip BTKNEEC wordt in bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 weliswaar slechts vermeld in verband met opvangsystemen, maar het is intrinsiek aan alle bepalingen van richtlijn 91/271 die het doel van milieubescherming willen verzekeren maar een te strenge toepassing van de gestelde regels willen vermijden. Dat begrip moet dus ook worden gebruikt voor zuiveringsinstallaties, aangezien het in bepaalde gevallen lozingen van niet-behandeld afvalwater toestaat, ook al hebben deze negatieve milieugevolgen.

64 Via het begrip BTKNEEC kan bijgevolg worden gegarandeerd dat de verplichtingen van richtlijn 91/271 worden nagekomen zonder dat de lidstaten onuitvoerbare verplichtingen worden opgelegd die zij niet kunnen vervullen of slechts indien zij daarvoor onevenredig hoge kosten maken.

65 Om niet af te doen aan het in punt 53 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte beginsel dat alle afvalwater moet worden opgevangen en behandeld, is het echter van belang dat de lidstaten zich slechts uitzonderlijk op het bestaan van dergelijke onevenredig hoge kosten beroepen.

66 In dit verband zij eraan herinnerd dat een lidstaat zich volgens vaste rechtspraak niet op praktische of administratieve moeilijkheden kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen. Hetzelfde geldt voor financiële moeilijkheden; de lidstaten dienen deze met passende maatregelen te overwinnen (arrest van 30 november 2006, Commissie/Italië, C-293/05, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 Bij het onderzoek van het begrip BTKNEEC moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de beste technieken en de verwachte kosten en anderzijds de voordelen die een beter presterend systeem voor de opvang of de behandeling van water kan opleveren. De kosten mogen niet onevenredig zijn aan de voordelen.

68 In die context moet, zoals het Verenigd Koninkrijk betoogt, rekening worden gehouden met de gevolgen voor het milieu, met name voor de wateren die het niet-behandeld afvalwater ontvangen. Aan de hand van de milieugevolgen van die lozingen kan dan ook worden nagegaan of de kosten van de werkzaamheden die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat alle stedelijk afvalwater wordt behandeld, al dan niet evenredig zijn aan het milieuvoordeel dat dit zou opleveren.

69 Wanneer het onmogelijk of zeer moeilijk is om alle afvalwater op te vangen en te behandelen, moet de betrokken lidstaat aantonen dat de voorwaarden voor de toepassing van het begrip BTKNEEC zijn vervuld.

70 In de rechtspraak van het Hof luidt het inderdaad dat het in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU aan de Commissie staat, de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij moet het Hof dus de informatie verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van deze niet-nakoming, en kan zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden (zie met name arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, Jurispr. blz. I-3331, punt 41; arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 32; arresten van 6 oktober 2009, Commissie/Finland, C-335/07, Jurispr. blz. I-9459, punt 46, en 10 december 2009, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-390/07, punt 43).

71 De lidstaten zijn evenwel krachtens artikel 4, lid 3, VEU verplicht, de taak van de Commissie te vergemakkelijken, die er volgens artikel 17, lid 1, VEU met name in bestaat, toe te zien op de toepassing van de bepalingen van het VWEU en van die welke de instellingen ingevolge dit Verdrag vaststellen. In het bijzonder moet er bij het onderzoek naar de correcte toepassing in de praktijk van nationale bepalingen die de daadwerkelijke uitvoering van een richtlijn dienen te verzekeren, rekening mee worden gehouden dat de Commissie, die niet over eigen onderzoeksbevoegdheden ter zake beschikt, grotendeels op de door eventuele klagers en de betrokken lidstaat verstrekte gegevens is aangewezen (zie met name reeds aangehaalde arresten Commissie/Ierland, punten 42 en 43, en Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 44).

72 Daaruit volgt met name dat wanneer de Commissie voldoende bewijs heeft aangedragen van bepaalde feiten op het grondgebied van de verwerende lidstaat, het aan deze lidstaat staat, de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en in bijzonderheden te weerleggen (zie reeds aangehaalde arresten Commissie/Ierland, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 45).

73 Voor het onderzoek van het onderhavige beroep betekent dit dat het Hof eerst zal moeten uitmaken of de lozingen afkomstig van de opvangsystemen of zuiveringsinstallaties van de verschillende agglomeraties van het Verenigd Koninkrijk al dan niet te wijten zijn aan buitengewone omstandigheden en daarna, wanneer dit niet het geval is, of het Verenigd Koninkrijk heeft kunnen aantonen dat aan de voorwaarden voor toepassing van het begrip BTKNEEC was voldaan.

Whitburn

74 Met betrekking tot de verplichting om over een opvangsysteem te beschikken in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/271, moet om te beginnen worden herinnerd aan de vaste rechtspraak dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof geen rekening kan houden met sindsdien opgetreden wijzigingen (zie met name reeds aangehaalde arresten Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 50, en Commissie/Spanje, punt 54).

75 In dit verband moet worden opgemerkt dat het aanvullend met redenen omkleed advies, van 1 december 2008, het Verenigd Koninkrijk een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst van dit advies gaf om aan de verplichtingen van richtlijn 91/271 te voldoen. Op de in het met redenen

omkleed advies gestelde datum vonden nog steeds lozingen door overstorten van niet-behandeld stedelijk afvalwater plaats. Het Verenigd Koninkrijk betwist het aantal lozingen en het volume ervan niet, en betoogt enkel dat, anders dan de Commissie aanvoert, het op de stranden in de omgeving van Whitburn aangetroffen afval niet afkomstig kan zijn van het opvangsysteem van Whitburn omdat het voor de lozing van afvalwater gebruikte afvoerkanaal voorzien is van roosters met een opening van 6 mm, en waarschijnlijk afkomstig is van de Tyne, waar de overstorten pas sinds eind maart 2010 met roosters zijn uitgerust.

76 Om na te gaan of het Verenigd Koninkrijk is tekortgeschoten in de krachtens artikel 3 van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 op hem rustende verplichtingen, zoals de Commissie in haar punt van bezwaar stelt, moet het in punt 73 van het onderhavige arrest uiteengezette onderzoek worden uitgevoerd.

77 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat volgens de brief van 2 maart 2005 van het Verenigd Koninkrijk aan de Commissie, in het jaar 2001 310 lozingen van afvalwater plaatsvonden, met een jaarvolume van 561 240 m^3, en dat dit aantal in het tijdvak 2002 tot en met 2004 schommelde tussen 56 en 91 voor volumes tussen 359 640 m^3 en 529 290 m^3. Evenzo schommelde het jaarlijkse aantal lozingen van afvalwater tussen 2006 en 2008 tussen 25 en 47 lozingen voor een volume van 248 130 m^3 tot 732 150 m^3, en in 2009 werd 762 300 m^3 geloosd. De Commissie, die haar opmerkingen op de frequentie en de sterkte van die lozingen heeft gebaseerd, heeft duidelijk aangetoond dat zij zowel vóór als na het verstrijken van de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn gewoon waren, aangezien een dergelijk aantal lozingen niet te wijten kan zijn aan buitengewone omstandigheden. Het Verenigd Koninkrijk voert in zijn opmerkingen overigens niet aan dat die lozingen buitengewoon waren.

78 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat het volgens een studie van 2010 technologisch gezien mogelijk zou zijn om het aantal lozingen van afvalwater van het opvangsysteem van Whitburn te verminderen door de reeds bestaande opvangtunnel uit te breiden, wat het Verenigd Koninkrijk niet heeft betwist.

79 Wat de te maken kosten en de opgeleverde voordelen betreft, blijkt uit die studie dat, wanneer wordt uitgegaan van 20 lozingen per jaar, de kwaliteit van de ontvangende wateren met 0,3 % zou kunnen verbeteren door de tunnel uit te breiden.

80 Hoewel de verbetering van de kwaliteit van de wateren onbeduidend lijkt en, zoals het Verenigd Koninkrijk aanvoert, aan richtlijn 76/160 is voldaan, waarmee bij het algemene onderzoek van de voorwaarden voor toepassing van het begrip BTKNEEC rekening kan worden gehouden, moet worden vastgesteld dat de kostprijs van een dergelijke uitbreiding van de tunnel niet in de opmerkingen van partijen en niet in de gemaakte rapporten en studies is vermeld.

81 Het Hof kan dus niet onderzoeken of de kostprijs van dergelijke werkzaamheden daadwerkelijk overmatig hoog is en onevenredig aan het opgeleverde milieuvoordeel.

82 Bijgevolg heeft het Verenigd Koninkrijk rechtens niet afdoende aangetoond dat de kosten van de verhoging van de capaciteit van het opvangsysteem onevenredig waren aan de verbetering van de milieusituatie.

83 De Commissie heeft dan ook terecht vastgesteld dat het opvangsysteem van Whitburn niet is opgezet overeenkomstig de verplichtingen uit artikel 3 van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271.

Londen

84 Wat de agglomeratie Londen betreft, staat volgens de aanwijzingen van het Verenigd Koninkrijk zelf vast dat zij bij het verstrijken van de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn te Beckton, Crossness en Mogden niet over zuiveringsinstallaties beschikte die de secundaire behandeling van alle in het opvangsysteem terechtkomende stedelijk afvalwater verzekerden in de zin van de artikelen 4, lid 1, en 10, van richtlijn 91/271 en garandeerden dat de lozingen daarvan voldeden aan de voorschriften van punt B van bijlage I bij deze richtlijn, en te Beckton en Crossness evenmin beschikte over opvangsystemen met voldoende capaciteit in de zin van artikel 3 van deze richtlijn.

85 De Commissie baseert zich op een rapport van de TTSS van februari 2005 om erop te wijzen dat er uit de overstorten van Londen jaarlijks ongeveer 60 lozingen van afvalwater plaatsvonden, ook in periodes met matige neerslag, waardoor jaarlijks meerdere miljoenen ton niet-behandeld water in de Theems werd geloosd.

86 Met betrekking tot de zuiveringsinstallaties van het opvangsysteem van Londen blijkt uit datzelfde rapport dat zij voldoende capaciteit hebben bij droog weer, maar helemaal niet bij neerslag.

87 Het Verenigd Koninkrijk betwist de door de Commissie aangevoerde feiten niet en herinnert eraan dat er inderdaad een project loopt om een nieuwe tunnel van 30 km lang onder het fluvio-maritiem gedeelte van de Theems te bouwen om de lozingen van de overstorten van het opvangsysteem op te vangen en af te voeren naar de zuiveringsinstallatie van Beckton om ze te behandelen. Evenzo is de bouw van een andere tunnel, de Lee Tunnel, gepland om de lozingen van de overstorten van de opvangsystemen van Beckton en Crossness te verminderen. Tot slot zijn er verbeteringswerkzaamheden bezig om de capaciteit van de zuiveringsinstallaties van Beckton, Crossness en Mogden te verhogen.

88 Ook om na te gaan of het Verenigd Koninkrijk de krachtens de artikelen 3, 4 en 10 van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, zoals de Commissie in haar punt van bezwaar stelt, moet het in punt 73 van het onderhavige arrest vermelde onderzoek worden uitgevoerd.

89 Vastgesteld moet worden dat de Commissie met een beroep op het – in punt 85 van het onderhavige arrest vermelde en door het Verenigd Koninkrijk niet betwiste – rapport van de TTSS, waaruit blijkt dat de lozingen niet alleen bij buitengewone gebeurtenissen zo frequent en omvangrijk zijn, maar ook bij matige regen, duidelijk heeft aangetoond dat de lozingen van afvalwater in de Theems gewoon zijn.

90 Wat het betoog betreft dat het technologisch onmogelijk is het aantal lozingen van afvalwater van het opvangsysteem van Londen te verminderen en dat de kosten onevenredig zijn aan het opgeleverde milieuvoordeel, moet erop worden gewezen dat het Verenigd Koninkrijk in april 2007 heeft besloten om de in het rapport van de TTSS van november 2005 voorgestelde werkzaamheden, met name de bouw van een nieuwe ondergrondse tunnel, uit te voeren. Er bestaan dus technologische oplossingen voor het probleem van het opvangsysteem van Londen en de kosten ervan zijn niet onevenredig aangezien het Verenigd Koninkrijk reeds heeft besloten om ze uit te voeren.

91 Met betrekking tot het argument van het Verenigd Koninkrijk dat niet kan worden vastgesteld dat het zijn verplichtingen niet is nagekomen omdat vanaf de inwerkingtreding van richtlijn 91/271 projecten zijn onderzocht die de conformiteit met deze richtlijn moesten verzekeren en de gekozen werkzaamheden veel kosten en slechts over verschillende jaren kunnen worden gerealiseerd, moet eraan worden herinnerd dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de verwerende lidstaat zich bevond aan het einde van de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn en dat een beroep niet kan worden verworpen om de enkele reden dat er werkzaamheden en activiteiten bezig zijn die ervoor zullen zorgen dat de niet-nakoming

in de toekomst wordt verholpen. Bij gebreke van een wijziging van een richtlijn waarbij de Uniewetgever de omzettingstermijn verlengt, moeten de lidstaten zich namelijk aan de oorspronkelijk gestelde termijnen houden (zie arrest van 8 juli 2004, Commissie/België, C-27/03, punt 39).

92 Het Verenigd Koninkrijk moest dus tijdig een aanvang maken met de procedures die noodzakelijk waren om richtlijn 91/271 in nationaal recht om te zetten, teneinde die procedures binnen de in de artikelen 3, lid 1, eerste streepje, en 4, lid 1, eerste streepje, van deze richtlijn gestelde termijn, die op 31 december 2000 verstreek, af te ronden.

93 Bijgevolg heeft de Commissie terecht vastgesteld dat het opvangsysteem van Londen (Beckton en Crossness) niet is opgezet overeenkomstig de verplichtingen van artikel 3 van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271 en dat het Verenigd Koninkrijk, door het stedelijk afvalwater van de agglomeratie Londen (Beckton, Crossness en Mogden) niet aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces te onderwerpen in de zin van artikel 4 van die richtlijn, de krachtens richtlijn 91/271 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

94 Daaruit volgt dat de niet-nakoming die de Commissie het Verenigd Koninkrijk verwijt, voor alle in het verzoekschrift vermelde agglomeraties vaststaat.

95 Derhalve moet worden vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk,

— door geen passende opvang van het stedelijk afvalwater van de agglomeraties met meer dan 15 000 i.e. Sunderland (Whitburn) en Londen (opvangsystemen van Beckton en Crossness) te verzekeren in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271, en

— door geen passende behandeling van het stedelijk afvalwater van de agglomeratie met meer dan 15 000 i.e. Londen (zuiveringsinstallaties van Beckton, Crossness en Mogden) te verzekeren in de zin van de artikelen 4, leden 1 en 3, en 10 van en bijlage I, punt B, bij richtlijn 91/271,

de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

96 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Eerste kamer), verklaart:

1) Door:

— **geen passende opvang van het stedelijk afvalwater van de agglomeraties met meer dan 15 000 inwonerequivalenten Sunderland (Whitburn) en Londen (opvangsystemen van Beckton en Crossness) te verzekeren in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van en bijlage I, punt A, bij richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, en**

— **geen passende behandeling van het stedelijk afvalwater van de agglomeratie met meer dan 15 000 inwonerequivalenten Londen (zuiveringsinstallaties van Beckton, Crossness en Mogden) te verzekeren in de zin van de artikelen 4, leden 1 en 3, en 10 van en bijlage I, punt B, bij richtlijn 91/271,**

is het Verenigd Koninkrijk de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het Verenigd Koninkrijk wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen