Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 18 oktober 2012 *

”Fördragsbrott — Föroreningar och olägenheter — Rening av avloppsvatten från tätbebyggelse — Direktiv 91/271/EEG — Artiklarna 3, 4 och 10 — Bilaga 1 A och B”

I mål C-301/10,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 16 juni 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Pardo Quintillán, A.-A. Gilly och A. Demeneix, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av L. Seeboruth, i egenskap av ombud, biträdd av D. Anderson, QC, samt S. Ford och B. McGurk, barristers,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av A. Tizzano, tillförordnad ordförande på första avdelningen, samt domarna A. Borg Barthet (referent), M. Ilešič, J.-J. Kasel och M. Berger,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc-Sławiczek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 november 2011,

och efter att den 26 januari 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3.1, 3.2 samt bilaga 1 A i rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93), genom att underlåta att inrätta anpassade ledningsnät i Whitburn samt Beckton och Crossness i London, och enligt artiklarna 4.1, 4.3 och 10 samt bilaga 1 B i samma direktiv genom att underlåta att säkerställa tillräcklig rening av avloppsvatten vid reningsverken i Beckton, Crossness och Mogden i London.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 1 i direktiv 91/271 föreskrivs att direktivet gäller hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. Syftet med direktivet är att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av avloppsvattensutsläpp.

3 Artikel 2 i direktiv 91/271 har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1 ’Avloppsvatten från tätbebyggelse’: spillvatten från hushåll eller en blandning av hushållsspillvatten och industrispillvatten eller dagvatten.

…

5 ’Ledningsnät’: ett system av ledningar för hopsamling och transport av avloppsvatten från tätbebyggelse.

6 ’1 pe (personekvivalent)’: den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 60 g löst syre per dygn under fem dygn (BOD5).

…”

4 I artikel 3 i direktiv 91/271 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att det för alla tätorter finns ledningsnät för att ta hand om avloppsvatten från tätbebyggelse:

— senast den 31 december 2000 för tätorter med mer än 15 000 personekvivalenter (pe), och

…

2. De ledningsnät som avses i punkt 1 ska uppfylla kraven i bilaga 1 A. …”

5 I artikel 4 i detta direktiv stadgas följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att avloppsvatten från tätbebyggelse som leds in i ledningsnät före utsläpp undergår sekundär rening eller motsvarande rening:

— senast den 31 december 2000 om utsläppen härrör från tätorter med mer än 15 000 pe,

…

3. I fråga om sådana utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som avses i punkterna 1 och 2 skall tillämpliga krav i bilaga 1 B vara uppfyllda. …

4. Belastningen uttryckt i pe skall beräknas på grundval av den maximala genomsnittliga veckobelastning som tillförs reningsverket under ett år. Hänsyn skall därvid inte tas till exceptionella förhållanden, exempelvis sådana som uppstår vid kraftig nederbörd.”

6 I artikel 10 i direktiv 91/271 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att de reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som byggs för att uppfylla kraven i artikel 4–7 utformas, byggs, drivs och underhålls så att de fungerar tillfredsställande under alla normala lokala klimatförhållanden. Vid utformningen av anläggningarna skall årstidsberoende variationer i belastningen beaktas.”

7 I bilaga 1 i direktiv 91/271, som har rubriken ”Krav som gäller avloppsvatten från tätbebyggelse”, föreskrivs följande i punkt A med rubriken ”Ledningsnät”:

”Ledningsnäten skall vara anpassade till kraven på vattenrening.

Vid konstruktion, byggnad och underhåll av ledningsnät skall bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader användas. Därvid skall särskilt beaktas:

— avloppsvattnets volym och sammansättning ,

— att läckor inte uppkommer,

— att förorening av recipienten till följd av dagvattenutsläpp begränsas.”

8 Fotnot 1 i avsnitt A bilaga 1 i direktiv 91/271, som har rubriken ”Ledningsnät”, har följande lydelse:

”Eftersom det inte är praktiskt möjligt att utforma ledningsnät och reningsverk så att allt avloppsvatten kan renas vid exempelvis ovanligt kraftig nederbörd, skall medlemsstaterna besluta om åtgärder för att begränsa förorening till följd av dagvattenbräddning. Sådana åtgärder kan utformas så att utspädningskvoten eller kapaciteten anges i förhållande till flödet vid torr väderlek eller så att ett visst antal bräddningar godtas per år.”

9 I bilaga 1 B i direktiv 91/271, med rubriken ”Utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse till recipienten” fastställs kraven på reningsverkens utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse till recipienten. Den ovannämnda fotnoten i anslutning till avsnitt A i bilaga 1 A i direktivet, finns även angiven i anslutning till avsnitt B i bilaga 1 i direktivet.

Det administrativa förfarandet

10 Kommissionen mottog ett klagomål avseende pumpstationen i Whitburn Steel samt andra klagomål avseende stora dagvattenbräddningar till följd av kraftig nederbörd i andra delar av Förenade kungariket.

11 Kommissionen sände därför den 3 april 2003 en formell underrättelse till Förenade kungariket där den påpekade att Whitburn Steels pumpstation inte uppfyllde kraven för hopsamling av avloppsvatten från tätbebyggelse enligt artikel 3.1 och 3.2 samt bilaga 1 A i direktiv 91/271.

12 I sitt svar av den 3 juni 2003 gjorde Förenade kungariket gällande att den ifrågavarande tätorten uppfyllde kraven för sådan hopsamling som avses i artikel 3 i direktiv 91/271. Förenade kungariket medgav emellertid att kompletterande undersökningar av områdets ledningsnät visade att det var nödvändigt att förbättra nätets kapacitet. Förenade kungariket förklarade att villkoren för de tillstånd som vattenbolaget beviljades för driften av pumpstationen i Whitburn Steel hade ändrats, vilket borde minska antalet utsläpp. Dessa förbättringsåtgärder förväntades vara färdigställda senast den 31 mars 2004.

13 Den 21 mars 2005 sände kommissionen en andra formell underrättelse till Förenade kungariket och angav att systemen för hopsamling och rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i Londonområdet inte uppfyllde de krav på hantering av avloppsvatten från tätbebyggelse som ställs i artiklarna 3.1, 4.1, 4.3 och 10 samt bilaga 1, avsnitt A och B i direktiv 91/271. Kommissionen preciserade att orenat avloppsvatten hade släppts ut i Themsen även under förhållanden med måttlig nederbörd och att ingen omedelbar åtgärd hade vidtagits för att lösa detta problem som således kvarstod eller rent av förvärrades.

14 Förenade kungariket har i sitt svar av den 20 maj 2005 förklarat att ledningsnätet för Londons avloppsvatten utgjordes av ett hybridsystem för hopsamling och transport av såväl hushålls- och industrispillvatten som dagvatten för att från ett avrinningsområde på 557 km^2 genomföra en sekundär rening av detta vatten vid reningsverken i Beckton, Mogden, Crossness, Long Reach och Riverside, innan det släpps ut i Themsen. Förenade kungariket medgav emellertid att det förelåg ett problem avseende utsläppens volym, belastning och frekvens under perioder med riklig nederbörd vilket orsakar dagvattenbräddningar och redogjorde för sin avsikt att genomföra en strategisk studie av tidvattenförhållandena i Themsen, projektet Thames Tideway Strategic Study (nedan kallat TTSS) för att granska dessa utsläpps påverkan på miljön.

15 Vad gäller skyldigheten att säkerställa rening av avloppsvatten från tätbebyggelse har Förenade kungariket anfört att även om förbättringar ska genomföras så snart som möjligt är de reningsverk som hanterar vattnet från Londons tätort sedan den 31 december 2000 förenliga med de krav som föreskrivs i direktiv 91/271. Förenade kungariket har även förklarat att de utsläpp som uppstod i augusti år 2004 berodde på ovanligt kraftig nederbörd.

16 Eftersom kommissionen inte var nöjd med det svar som Förenade kungariket hade tillhandahållit avgav denna genom skrivelse av den 10 april 2006 ett motiverat yttrande. I detta yttrande klargjorde kommissionen sin uppfattning att Förenade kungariket hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 3.1 och 3.2 samt bilaga 1 A i direktiv 91/271 vad avsåg Whitburn och sina skyldigheter enligt artiklarna 3.1, 4.1, 4.3 och 10 samt bilaga 1 A och B i direktiv 91/271 vad avsåg nio reningsverk som hanterar vattnet från Storlondon (Greater London).

17 Förenade kungariket har som svar på det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 15 juni 2006 gjort gällande att samtliga ledningsnät och reningsverk i Whitburn och Sunderlands storstadstätbebyggelse uppfyller kraven i direktiv 91/271.

18 Till följd av ett möte den 6 juli 2007 mellan representanter för kommissionen och Förenade kungariket, har denna medlemsstat inkommit med vissa klargöranden i detta avseende genom skrivelse av den 23 oktober 2007.

19 Vad gäller situationen i London har Förenade kungariket anfört att den omständigheten att förbättringar borde göras vid reningsverken i Beckton, Crossness och Mogden inte innebar att dessa reningsverk inte uppfyller kraven i direktiv 91/271. Genom att medge att det finns utrymme för förbättringar visar Förenade kungariket endast sin vilja att skapa en högre miljöskyddsnivå.

20 Företrädarna för kommissionen och företrädarna för Förenade kungariket har under ett möte den 26 januari 2007 diskuterat två möjliga alternativ för London vilka föreslagits i rapporten från TTSS. Förenade kungariket har härvid valt lösningen innefattande en 30 km lång tunnel längs Themsen och en avskild tunnel för dess biflod Lee. Hela projektet skulle vara avslutat innan år 2020.

21 Efter att ha mottagit två kompletterande skrivelser av den 29 juni 2007 respektive den 4 februari 2008 från Förenade kungariket, har kommissionen, som fortfarande inte var nöjd med de svar denna medlemsstat hade tillhandahållit, avgett ett kompletterande motiverat yttrande genom skrivelse av den 1 december 2008. Kommissionen har i detta yttrande preciserat sin tolkning av direktiv 91/271 vad beträffar medlemsstaternas skyldighet att kontrollera utsläppen av avloppsvatten från tätbebyggelse genom utskov för regnvatten. Kommissionen har även vidhållit sina farhågor vad avser otillräckligheten hos de ledningsnät som inrättats i närheten av Whitburn, ledningsnäten i Beckton och Crossness, samt reningsverken i Mogden, Beckton och Crossness.

22 Kommissionen valde däremot att inte fullfölja förfarandet när det gäller ledningsnäten och reningsverken i Beddington, Esher, Crawley, Deephams, Hogsmill, Long Reach och Riverside. Kommissionen anmodade följaktligen Förenade kungariket att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter det kompletterande yttrandet inom två månader efter dess delgivning.

23 Därpå följde viss skriftväxling och ett flertal möten mellan kommissionen och Förenade kungariket utan att det ledde till någon lösning.

24 Eftersom kommissionen fortfarande inte fann att medlemsstatens svar var tillfredsställande beslutade den att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

25 Oenigheten mellan kommissionen och Förenade kungariket gäller i huvudsak tolkningen av direktiv 91/271.

26 Enligt kommissionen är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa att ledningsnät utformas och konstrueras för att hopsamla allt avloppsvatten som härrör från tätbebyggelse och se till att vattnet leds bort för att renas. Ledningsnäten bör således ha kapacitet att hantera naturliga klimatförhållanden (torr väderlek, nederbörd och till och med kraftig nederbörd), samt årstidsberoende variationer som icke-bofast befolkning, turister och säsongsbetonad ekonomisk verksamhet.

27 Kommissionen anser att de ”dagvattenbräddningar” som omnämns i bilaga 1 A i direktiv 91/271 utgör en integrerad del av ledningsnäten och reningsverken för avloppsvatten. Direktivet bör tolkas så, att det innebär en absolut skyldighet att förhindra utsläpp från utskov, med förbehåll för vad som kan ske under exceptionella förhållanden. Detta resonemang illustreras nämligen av fotnot 1 i bilaga 1 A till direktiv 91/271 där det anges att det i praktiken inte är möjligt att rena allt avloppsvatten ”vid exempelvis ovanligt kraftig nederbörd”.

28 Kommissionen har framhållit sådana omständigheter som översvämningarnas frekvens och volym för att påvisa att direktiv 91/271 har åsidosatts. I motsats till de farhågor Förenade kungariket har gett uttryck för föreslår inte kommissionen en strikt begränsning till 20 utsläpp men påpekar att ju oftare ett utskov svämmar över, i synnerhet när det rör sig om perioder med endast måttlig nederbörd, desto troligare är det att detta utskov inte uppfyller kraven i direktiv 91/271.

29 Kommissionen och Förenade kungariket är även oense avseende räckvidden av begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” (”best technical knowledge not entailing excessive costs”) som förekommer i bilaga 1 A i direktiv 91/271.

30 Kommissionen har anfört att detta begrepp ska tolkas med hänsyn till direktivets sammanhang och dess syfte och målsättningar, nämligen att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av utsläpp av avloppsvatten.

31 Kommissionen har gjort gällande att begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” ger medlemsstaterna möjlighet att välja mellan olika lösningar som både ska främja att bestämmelserna i och syftet med direktiv 91/271 iakttas, till exempel att bygga ny infrastruktur för reservoarer, vidga befintliga reservoarer eller att leda bort regnvattnet innan det rinner in i ledningsnäten.

32 Enligt Förenade kungariket ska direktiv 91/271 tolkas på så sätt att medlemsstaterna själva tillåts avgöra på vilket sätt de önskar genomföra hopsamling och rening av avloppsvatten från tätbebyggelse för att uppfylla direktivets syfte att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av utsläpp.

33 Förenade kungariket anser att tolkningen av direktiv 91/271 ska göras särskilt med hänsyn till utsläppens miljöpåverkan i recipienterna.

34 När det gäller begreppet ”ovanligt kraftig nederbörd” anser Förenade kungariket att den omständigheten att det i fotnot 1 i bilaga 1 A i direktiv 91/271 uttryckligen erkänns att det under särskilda förhållanden, till exempel vid ovanligt kraftig nederbörd, inte är möjligt att undvika utsläpp inte innebär att det föreligger en absolut skyldighet att förhindra utsläpp under andra förhållanden. Förenade kungariket anser att frågan huruvida utsläpp kan tolereras under andra förhållanden ska bedömas med tillämpning av begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” och med hänsyn till utsläppens miljöpåverkan i recipienten.

35 Enligt Förenade kungariket finns det inga föreskrifter i direktiv 91/271 avseende under vilka förhållanden eller i vilken frekvens utsläpp i recipienten kan ske. Vid prövningen av huruvida ledningsnäten eller reningsverken uppfyller kraven i direktiv 91/271 måste en noggrann bedömning ske av hur de ifrågavarande anläggningarna fungerar genom att undersöka utsläppens miljöpåverkan i recipienten.

36 Kravet i artikel 10 i direktiv 91/271 att ledningsnäten och reningsverken ska ”fungera tillfredsställande” ska, även det, bedömas med hänsyn till det syfte att skydda miljön som föreskrivs i artikel 1 i direktivet och således i förhållande till hur recipienterna påverkas.

37 Även om den metod som Förenade kungariket har använt för att beräkna vad ett enskilt utsläpp innebär inte har bestritts av kommissionen, löser detta, enligt medlemsstaten, inte problemet avseende den omständigheten att definitionen av vad som utgör en översvämning kan skilja sig från en medlemsstat till en annan. Någon överensstämmelse mellan medlemstaternas politik kan således inte garanteras om efterlevnaden av direktiv 91/271 ska avgöras med hänsyn till när och hur ofta översvämningar uppkommer.

38 Förenade kungariket har dessutom anfört att kommissionen till grund för sin bedömning av ledningsnätens och reningsverkens förenlighet med direktiv 91/271 felaktigt har hänvisat till utsläppens volym.

39 Kommissionen har, i synnerhet vad beträffar Sunderlands tätort (Whitburn), kritiserat Förenade kungariket för att omfattande dagvattenutsläpp till följd av nederbörd fortfarande skedde, vid en tidpunkt då fristen enligt det kompletterande motiverade yttrandet hade löpt ut, från den del av Sunderlands ledningsnät som var beläget i Whitburn. Nämnda ledningsnät uppfyllde därmed inte kraven i artikel 3 och bilaga 1 A i direktiv 91/271.

40 Även om utsläppens frekvens hade minskat (under åren 2002–2004 skedde mellan 56 och 91 utsläpp om året och de årliga utsläppsvolymerna av orenat avloppsvatten från tätbebyggelse uppgick till mellan 359 640 m^3 och 529 290 m^3), uppfyllde nämligen ledningsnäten ännu inte kraven i direktiv 91/271, särskilt med beaktande av de närbelägna badvattnen i Whitburn och Seaham samt antalet klagomål som inkommit till kommissionen gällande avfall på stränderna kring Whitburn.

41 Förenade kungariket anser att dessa dagvattenbräddningar är förenliga med direktiv 91/271.

42 Förenade kungariket har även anfört att badvattnen kring Whitburn har bedömts förenliga med rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten (EGT L 31, 1976, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 3), och att dessa vatten således även uppfyller kraven i direktiv 91/271. Det rapporterade avfallet härrör för övrigt förmodligen inte från Whitburn utan snarare från Tyne där utskoven inte försågs med rensgaller förrän i slutet på mars år 2010.

43 Vad beträffar Londons tätort har kommissionen kritiserat Förenade kungariket för frekvensen och kvantiteten av utsläpp av orenat avloppsvatten från ledningsnäten för Beckton och Crossness samt reningsverken i Beckton, Crossness och Mogden, vilka är av sådan omfattning att de utgör ett åsidosättande av artiklarna 3 och 4 samt bilaga 1 A i direktiv 91/271, i synnerhet då dessa utsläpp även sker under perioder med måttlig nederbörd.

44 Kommissionen anser dessutom att artikel 10 i direktiv 91/271 medför ett krav på att reningsverken för avloppsvatten från tätbebyggelse som har inrättats för att uppfylla villkoren i artikel 4 i nämnda direktiv ska utformas, byggas, drivas och underhållas på så sätt att de fungerar tillfredsställande under alla normala lokala klimatförhållanden på platsen där de är belägna.

45 Förenade kungariket anser att dessa reningsverk uppfyller kraven i direktiv 91/271.

46 Förenade kungariket har även påpekat att Londons avloppstunnlar är mycket gamla och har blivit föremål för successiv modernisering sedan år 1875. Förbättringar har utformats och genomförts sedan antagandet av direktiv 91/271. Omfattningen och den särskilda beskaffenheten av de arbeten som utförs vid Themsen, för 4,4 miljarder GBP (brittiska pund), är för övrigt mycket tidskrävande. Förenade kungariket anser att medlemsstaten inte ska straffas för att den, på lång sikt, genomför en ambitiös lösning.

Domstolens bedömning

Tolkningen av direktiv 91/271

47 Såsom framgår av artikel 1 andra stycket i direktiv 91/271 har direktivet till syfte att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (se, bland annat, dom av den 23 september 2004 i mål C-280/02, kommissionen mot Frankrike, REG 2002, s. I-08573, punkt 13).

48 Syftet med direktiv 91/271 sträcker sig således längre än till skyddet av akvatiska ekosystem och omfattar skydd av människan, faunan, floran, marken, vattnet, luften och landskapet mot samtliga märkbara negativa effekter av en ökad tillväxt av alger och högre former av växtlighet till följd av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 16).

49 Det är mot bakgrund av detta syfte men även med beaktande av artikel 191 FEUF som kravet på att anläggningarna ska fungera tillfredsställande enligt artikel 10 i direktivet, begreppet ”ovanligt kraftig nederbörd” i fotnot 1 i bilaga 1 i direktivet och vad som ska anses utgöra ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” enligt bilaga 1 A i detsamma ska tolkas.

50 Vad först beträffar kravet på en ”tillfredsställande” funktion, som enbart gäller reningsverk, kan det konstateras att detta inte uttrycks i siffror. I artikel 10 i direktiv 91/271 föreskrivs endast att reningsverk ska ”[fungera] tillfredsställande under alla normala lokala klimatförhållanden” med beaktande av årstidsberoende variationer vid utformningen av anläggningarna.

51 Domstolen har i detta avseende redan konstaterat att fördragsbrott föreligger i fall där andelen hopsamlat eller renat avloppsvatten uppgick till 80 procent eller till och med 90 procent av den befintliga belastningen (dom av den 7 maj 2009 i mål C-530/07, kommissionen mot Portugal, REG 2009, s. I-78, punkterna 28 och 53, samt av den 14 april 2011 i mål C-343/10, kommissionen mot Spanien, punkterna 56 och 62).

52 Om underlåtenhet att rena avloppsvatten från tätbebyggelse även kunde tolereras under normala klimat- och säsongsförhållanden skulle detta, med hänsyn till syftet med direktiv 91/271, vilket det har erinrats om ovan i punkterna 47 och 48 i denna dom, riskera att beröva direktivet all mening.

53 För att överensstämma med syftet att skydda miljön är det således utrett att kravet på att reningsverken ska fungera ”tillfredsställande”, även om detta inte har angetts i siffror, ska förstås innebära att allt avloppsvatten från tätbebyggelse ska hopsamlas och renas under normala klimatförhållanden med beaktande av årstidsberoende variationer.

54 Underlåtenheten att rena avloppsvatten från tätbebyggelse kan följaktligen endast tolereras under förhållanden som frångår de normala, och förekomsten av regelbundna översvämningar av orenat avloppsvatten innebär en överträdelse av direktiv 91/271.

55 Vad därefter beträffar begreppet ”ovanligt kraftig nederbörd” som förekommer i fotnot 1 i bilaga 1 i direktiv 91/271, erinrar domstolen om att detta begrepp är tillämpligt både på ledningsnät i den mening som avses i artikel 3 i direktivet och på reningsverk i den mening som avses i artikel 4 i detsamma.

56 Av denna fotnot framgår att unionslagstiftaren har medgett att det finns situationer när allt avloppsvatten inte kan hopsamlas eller renas. Unionslagstiftaren konstaterar ”att det inte är praktiskt möjligt att utforma ledningsnät och reningsverk så att allt avloppsvatten kan renas” och anger att underlåtenhet att samla och rena avloppsvatten kan tolereras i sådana situationer som ”exempelvis ovanligt kraftig nederbörd”. I sådana fall ankommer det emellertid på medlemsstaterna att ”besluta om åtgärder för att begränsa förorening till följd av dagvattenbräddning”.

57 Uttrycket ”ovanligt kraftig nederbörd” förekommer emellertid endast i fotnot 1 i bilaga 1 i direktiv 91/271, som en anvisning, vilket framgår av att det föregås av ordet ”exempelvis”. Underlåtenhet att samla ihop och rena avloppsvatten kan således även tillåtas under andra förhållanden.

58 Syftet med direktiv 91/271 innebär emellertid inte, till skillnad mot vad Förenade kungariket har gjort gällande, att sådana andra förhållanden kan vara normala och återkommande förhållanden, eftersom det av ordet ”ovanligt” framgår att underlåtenhet att samla ihop eller rena avloppsvatten inte får ske under normala förhållanden.

59 Förenade kungarikets argument att utsläpp får ske även under förhållanden som inte är onormala kan således inte godtas.

60 Det ska även påpekas att en medlemsstat som befinner sig i en sådan ovanlig situation där allt avloppsvatten inte kan hopsamlas eller renas är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att begränsa föroreningar i enlighet med fotnot 1 i bilaga 1 i direktiv 91/271.

61 Eftersom begreppet ”ovanligt kraftig nederbörd” inte definieras i direktivet får kommissionen, inom ramen för sin kontroll av att unionsrätten efterlevs, fastställa riktlinjer. Domstolen är inte behörig att i siffror uppskatta innebörden av de skyldigheter som föreskrivs i direktivet. Begreppet ”ovanligt kraftig nederbörd” måste därför bedömas mot bakgrund av samtliga kriterier och villkor som fastställs i direktivet, i synnerhet med hänsyn till begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader”.

62 Begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader”, vilket förekommer i bilaga 1 A i direktiv 91/271, ska slutligen i likhet med de andra begreppen i direktiv 91/271 vilka ovan har redogjorts för, tolkas med hänsyn till syftet att skydda miljön. Skyldigheterna i direktivet att samla ihop och rena allt avloppsvatten med undantag för i onormala eller oförutsägbara situationer ska dessutom ha uppfyllts vid den tidpunkt som har fastställts i direktivet.

63 Även om begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” i bilaga 1 A i direktiv 91/271 endast har föreskrivits med avseende på ledningsnät utgör det en faktor som ska tas i beaktande för samtliga bestämmelser i direktiv 91/271, vilkas ändamål är att säkerställa direktivets syfte att skydda miljön samtidigt som en alltför restriktiv tolkning av reglerna kan undvikas. Tillämpningen av detta begrepp borde således även omfatta reningsverk i den mån det innebär att utsläpp av orenat avloppsvatten kan tillåtas trots negativa effekter på miljön.

64 Begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” innebär således att det kan säkerställas att skyldigheterna i direktiv 91/271 uppfylls utan att medlemstaterna åläggs ogenomförbara förpliktelser som de aldrig kan uppfylla eller endast kan genomföra till oproportionerliga kostnader.

65 För att den princip som det erinrats om ovan i punkt 53 i denna dom, enligt vilken allt avloppsvatten ska hopsamlas och renas, inte ska undergrävas krävs det emellertid att medlemsstaterna endast i undantagsfall åberopar förekomsten av oproportionerliga kostnader.

66 Enligt fast rättspraxis kan en medlemsstat nämligen inte åberopa praktiska eller administrativa svårigheter som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivits i ett direktiv. Detsamma gäller ekonomiska svårigheter, som det åvilar medlemsstaterna att övervinna genom att vidta lämpliga åtgärder (dom av den 30 november 2006 i mål C-293/05, kommissionen mot Italien, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

67 Begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” ska bedömas genom en avvägning mellan dels bästa tillgängliga teknik och uppskattade kostnader, dels fördelarna med ett bättre system för hopsamling eller rening av avloppsvatten. Vid denna bedömning ska uppkomna kostnaderna inte vara oproportionerliga i förhållande till vunna fördelar.

68 De effekter som utsläppen av orenat avloppsvatten har på miljön och särskilt på recipienterna ska, såsom Förenade kungariket har gjort gällande, beaktas i detta sammanhang. Utsläppens konsekvenser för miljön gör det därför möjligt att bedöma huruvida de utgifter som krävs för att genomföra nödvändiga arbeten för att allt avloppsvatten ska kunna renas är proportionerliga i förhållande till de fördelar detta medför för miljön.

69 I de fall hopsamling och rening av allt avloppsvatten visar sig bli omöjligt eller mycket svårt ankommer det på den berörda medlemsstaten att visa att villkoren för tillämpningen av begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” är uppfyllda.

70 Enligt domstolens praxis är det visserligen kommissionen som i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet. Det är således kommissionen som ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida detta fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland, REG 2005, s. I-3331, punkt 41, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 32, av den 6 oktober 2009 i mål C-335/07, kommissionen mot Finland, REG 2009, s. I-9459, punkt 46, och av den 10 december 2009 i mål C-390/07, kommissionen mot Förenade kungariket, REU 2009 s. I-214, punkt 43).

71 Medlemsstaterna är emellertid i enlighet med artikel 4.3 FEU skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina uppgifter, vilka bland annat enligt artikel 17.1 FEU består i att säkerställa tillämpningen av bestämmelserna i EUF-fördraget och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av detta. Eftersom kommissionen inte har några egna utredningsbefogenheter måste det härvid beaktas att den vid kontrollen av huruvida nationella bestämmelser för att genomföra ett direktiv tillämpas korrekt i stor utsträckning är beroende av de uppgifter som parterna eller den berörda medlemsstaten eventuellt inkommer med (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Irland, punkterna 42 och 43, samt kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 44).

72 Härav följer bland annat att när kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att det ska framgå att vissa faktiska omständigheter föreligger på svarandemedlemsstatens territorium, åligger det denna medlemsstat att på ett sakligt och detaljerat sätt bestrida de uppgifter som kommissionen lagt fram och följderna av dessa (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Irland, punkt 44 samt där angiven praxis, och kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 45).

73 Vid prövningen av förevarande talan ska domstolen således först bedöma huruvida utsläppen från ledningsnäten eller reningsverken för olika tätorter i Förenade kungariket beror på sådana förhållanden som kan anses vara onormala. Om så inte är fallet ska domstolen därefter bedöma om Förenade kungariket har förmått visa att villkoren för tillämpningen av begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader” är uppfyllda.

Whitburn

74 När det gäller skyldigheten att inrätta ledningsnät i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 91/271, erinrar domstolen inledningsvis om att det följer av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 50, och kommissionen mot Spanien, punkt 54).

75 Genom det kompletterande motiverade yttrandet av den 1 december 2008 gavs Förenade kungariket en frist på två månader från mottagandet av yttrandet för att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/271. Vid den tidpunkt som fastställts i det motiverande yttrandet förekom emellertid fortfarande utsläpp av orenat avloppsvatten från utskov. Antalet utsläpp eller deras omfattning har inte bestritts av Förenade kungariket. Denna medlemsstat har endast gjort gällande att, i motsats till det kommissionen har anfört, det avfall som påträffats på stränder kring Whitburn inte kan härröra från ledningsnäten för Whitburn eftersom dess utsläppsrör i havet är försett med rensgaller med en spaltvidd på 6 mm. Avfallet kommer snarare från Tyne där utskoven inte försågs med rensgaller förrän i slutet av mars år 2010.

76 Vid bedömningen av huruvida Förenade kungariket har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 3 och bilaga 1 A i direktiv 91/271, såsom kommissionen har gjort gällande, ska domstolen genomföra den prövning som det redogjorts för ovan i punkt 73 i denna dom.

77 Det framgår av den skrivelse som Förenade kungariket den 2 mars 2005 tillställde kommissionen att antalet utsläpp av avloppsvatten som redovisades för år 2001 uppgick till 310 stycken vilket motsvarade en årlig volym på 561 240 m^3. Under perioden från år 2002–2004 fluktuerade detta antal mellan 56 och 91 stycken utsläpp vilket motsvarade volymer på mellan 359 640 och 529 290 m^3. Det kan vidare noteras att det har skett mellan 25–47 utsläpp av avloppsvatten per år till volymer på mellan 248 130 m^3–732 150 m^3, samt en volym på 762 300 m^3 under år 2009. Kommissionen, som till stöd för sina iakttagelser har åberopat både utsläppens frekvens och omfattning, har klart visat att dessa uppkom under normala förhållanden, såväl innan som efter utgången av den frist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet. Detta stora antal utsläpp kan nämligen inte i varje fall knytas till förhållanden som går utöver det normala. Att dessa utsläpp skulle bero på onormala förhållanden har för övrigt inte framförts av Förenade kungariket i dess yttranden.

78 Enligt en undersökning som genomfördes år 2010 är det vidare från teknisk synpunkt möjligt att begränsa antalet utsläpp av avloppsvatten från ledningsnäten för Whitburn genom att bredda den existerande avloppstunneln, vilket inte har bestritts av Förenade kungariket.

79 Vad gäller de utgifter som krävs och de fördelar som kan uppnås, framgår det av denna undersökning att en förbättring av vattenkvalitén på 0,3 procent kan uppnås hos recipienten genom breddningen av tunneln, med utgångspunkt från 20 stycken utsläppsincidenter per år.

80 Även om förbättringen av vattenkvalitén förefaller marginell och direktiv 76/160, såsom Förenade kungariket har framfört, inte har åsidosatts, vilket får beaktas vid den allmänna prövningen av villkoren för att tillämpa begreppet ”bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader”, måste det konstateras att kostnaden för att bredda tunneln inte vid något tillfälle har omnämnts i parternas yttranden eller i de rapporter eller undersökningar som har genomförts.

81 Domstolen kan således inte pröva huruvida kostnaderna för ett sådant arbete är orimliga eller oproportionerliga i förhållande till fördelarna för miljön.

82 Härav följer att Förenade kungariket inte i tillräcklig utsträckning har förmått visa att kostnaderna för att öka ledningsnätets kapacitet är oproportionerliga i förhållande till förbättringen av miljösituationen.

83 Kommissionen har således med fog konstaterat att inrättningen av ledningsnätet för Whitburn inte uppfyller kraven i artikel 3 och i bilaga 1 A i direktiv 91/271.

London

84 Vad beträffar Londons tätort är det till följd av Förenade kungarikets egna upplysningar utrett att det i detta område vid utgången av den frist som har fastställts i det kompletterande motiverade yttrandet inte fanns något reningsverk i Beckton, Crossness eller Mogden som säkerställde en sekundär rening av allt avloppsvatten från tätbebyggelsen som rann ut i ledningsnätet, i enlighet med artikel 4.1 och 10 i direktiv 91/271, eller att utsläppen från ledningsnäten uppfyllde kraven i bilaga 1 B i direktivet. Det saknades även ledningsnät med tillräcklig kapacitet enligt artikel 3 i direktiv 91/271 i Beckton och Crossness.

85 Kommissionen har med stöd av TTSS:s rapport från februari år 2005 framhållit att det sker ungefär 60 utsläpp av avloppsvatten per år från utskov i London och att dessa utsläpp även inträffar under perioder med måttlig nederbörd. En volym på flera miljoner ton orenat vatten rinner på detta sätt ut i Themsen varje år.

86 Av samma rapport framgår att Londons reningsverk och ledningsnät har tillräcklig kapacitet för torr väderlek men inte alls för perioder med nederbörd.

87 Förenade kungariket har inte bestritt de omständigheter som kommissionen har åberopat utan erinrar om att det faktiskt pågår ett byggprojekt för att konstruera en ny 30 km lång tunnel under Themsens flodmynning. Utsläppen från ledningsnätens utskov ska avledas till denna tunnel för att transporteras till reningsverket Beckton och renas. Det finns även planer på att bygga en annan tunnel, ”the Lee Tunnel”, för att minska utsläppen från utskoven i ledningsnäten Beckton och Crossness. Det pågår dessutom arbeten för att förbättra kapaciteten hos reningsverken i Beckton, Crossness och Mogden.

88 Vid bedömningen av huruvida Förenade kungariket har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 3, 4 och 10 samt bilaga 1 A i direktiv 91/271, såsom kommissionen har gjort gällande, ska domstolen genomföra den prövning som redogjorts för ovan i punkt 73 i denna dom.

89 Domstolen konstaterar härvid att kommissionen, genom att åberopa den ovan i punkt 85 i denna dom nämnda och av Förenade kungariket obestridda rapporten från TTSS, där det anges att utsläppens frekvens och omfattning inte enbart är märkbara under exceptionella förhållanden utan även vid måttlig nederbörd, tydligt har visat att det är normalt att det sker utsläpp av avloppsvatten i Themsen.

90 Vad beträffar den omständigheten att det skulle vara tekniskt omöjligt att begränsa antalet utsläpp av avloppsvatten från Londons ledningsnät och att kostnaderna i förhållande till fördelarna för miljön skulle vara oproportionerliga, ska det noteras att Förenade kungariket i april år 2007 har beslutat att genomföra de arbeten som föreslogs i TTSS:s rapport från november år 2005. Dessa arbeten bestod främst av att bygga en ny underjordisk tunnel. Det finns följaktligen tekniska lösningar på problemen med Londons ledningsnät och kostnaden för dessa kan inte anses som oproportionerliga med beaktande av att Förenade kungariket redan har beslutat att genomföra dem.

91 Förenade kungariket har anfört att medlemsstaten inte kan anses ha åsidosatt sina skyldigheter, eftersom olika projekt för att följa direktiv 91/271 har utformats sedan detta trädde i kraft och de arbeten som har beslutats är mycket kostsamma och tar flera år att genomföra. Förekomsten av ett fördragsbrott ska emellertid bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det kompletterande motiverade yttrandet, och en medlemsstat kan inte uppnå att en talan ogillas endast på grund av att arbeten och aktiviteter pågår som i framtiden kommer att avhjälpa det påtalade fördragsbrottet. För det fall unionslagstiftaren inte har ändrat ett direktiv för att förlänga genomförandefristerna, är medlemsstaterna nämligen skyldiga att iaktta de frister som ursprungligen föreskrivits (se dom av den 8 juli 2004 i mål C-27/03, kommissionen mot Belgien, punkt 39).

92 Det ankom således på Förenade kungariket att i rätt tid vidta nödvändiga åtgärder för att införliva direktiv 91/271 i sin nationella rättsordning på så sätt att dessa åtgärder var avslutade inom den frist som föreskrivs i artiklarna 3.1 första strecksatsen och 4.1 första strecksatsen i detta direktiv, nämligen den 31 december 2000.

93 Kommissionen har följaktligen fog för sin uppfattning att Londons ledningsnät (Beckton och Crossness) inte uppfyller kraven i artikel 3 och bilaga 1 A i direktiv 91/271 och att Förenade kungariket, genom att underlåta att säkerställa en sekundär rening eller motsvarande rening av avloppsvattnet från Londons tätort (Beckton, Crossness och Mogden) i enlighet med artikel 4 i direktivet har åsidosatt sina skyldigheter enligt detta direktiv.

94 Mot denna bakgrund har det fördragsbrott som kommissionen har lagt Förenade kungariket till last styrkts vad avser samtliga av de tätorter som omfattas av talan.

95 Förenade kungariket har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/271 genom att

— inte säkerställa att det finns anpassade ledningsnät för hopsamling av avloppsvatten från tätorter med mer än 15 000 pe i Sunderland (Whitburn) och London (ledningsnäten i Beckton och Crossness), i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 samt bilaga 1 A i detta direktiv, och

— genom att inte säkerställa en tillfredsställande rening av avloppsvatten från Londons tätort med mer än 15 000 pe (reningsverken i Beckton, Crossness och Mogden), i enlighet med artiklarna 4.1, 4.3 och 10 samt bilaga 1 B i detta direktiv.

Rättegångskostnader

96 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse genom att

— inte säkerställa att det finns anpassade ledningsnät för hopsamling av avloppsvatten från tätorter med mer än 15 000 personekvivalenter i Sunderland (Whitburn) och London (ledningsnäten i Beckton och Crossness), i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 samt bilaga 1 A i detta direktiv, och

— genom att inte säkerställa en tillfredsställande rening av avloppsvatten från Londons tätort med mer än 15 000 personekvivalenter (reningsverken i Beckton, Crossness och Mogden), i enlighet med artiklarna 4.1, 4.3 och 10 samt bilaga 1 B i detta direktiv.

2) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter