DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

10. maj 2007 *

I sag C-252/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige), ved afgørelse af 20. maj 2005, indgået til Domstolen den 15. juni 2005, i sagen:

Regina, efter anmodning fra:

Thames Water Utilities Ltd,

mod

South East London Division, Bromley Magistrates' Court (District Judge Carr),

procesdeltager:

Environment Agency,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne P. Kūris, J. Makarczyk, L. Bay Larsen og J.-C. Bonichot (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. januar 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Thames Water Utilities Ltd ved R. McCracken, QC, og G. Jones

— Environment Agency ved D. Hart, QC, og barrister M. Harris

— Det Forenede Kongeriges regering ved E. O'Neill, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Maurici

— den belgiske regering ved M. Wimmer, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved H. Sevenster, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Konstantinidis og D. Lawunmi, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. februar 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktiv 75/442«), og af Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand (EFT L 135, s. 40). Den forelæggende ret ønsker i det væsentlige at få afklaret, om spildevand fra et kloaknet udgør affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 75/442, og i bekræftende fald, om det er udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde i medfør af direktivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), eller artikel 2, stk. 2.

Retsforskrifter

Fællesskabsretten

Med hensyn til affald

2 Artikel 1 i direktiv 75/442 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) *affald*: ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med

[...]

b) *producent*: enhver person, hvis aktivitet frembringer affald (»den oprindelige producent«), og/eller enhver person, der har foretaget en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning

c) *indehaver*: producenten af affaldet, eller den fysiske eller juridiske person, som er i besiddelse af det

[...]«

3 Samme direktivs artikel 2 bestemmer følgende:

»1. Følgende falder uden for dette direktivs anvendelsesområde:

[...]

b) hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser:

[...]

iv) spildevand med undtagelse af affald i flydende form

[...]

2. Med henblik på regulering af håndteringen af visse kategorier affald kan der i særdirektiver fastsættes specifikke særbestemmelser eller bestemmelser til supplering af bestemmelserne i dette direktiv.«

Med hensyn til spildevand

4 Artikel 1 i direktiv 91/271 bestemmer:

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

Formålet med direktivet er at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra ovennævnte spildevandsudledninger.«

5 Samme direktivs artikel 3, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at »medlemsstaterne skal sikre, at alle byområder bliver forsynet med kloaknet til opsamling af byspildevand«, og artikel 3, stk. 2, bestemmer, at »[d]e i stk. 1 omhandlede kloaknet skal opfylde kravene i bilag I, litra A«.

6 Bilag I, litra A, til direktiv 91/271 pålægger følgende forpligtelser:

»[...]

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:

[...]

— forebyggelse af lækager

[...]«

National ret

Med hensyn til affald

7 Section 33(1) i Environmental Protection Act 1990 bestemmer:

»[...] Det er forbudt for enhver — a) at bortskaffe kontrolleret affald [...] i jorden eller på jorden, uanset hvor, medmindre en tilladelse til håndtering af affald finder anvendelse og bortskaffelsen foretages i overensstemmelse med denne tilladelse.«

8 I section 75(4) i Environmental Protection Act 1990 er »kontrolleret affald« defineret som »husholdningsaffald, industrielt affald og erhvervsaffald eller andet affald af denne type«.

9 Section 75(8) i Environmental Protection Act 1990 bestemmer, at »medmindre andet er bestemt, omfatter det affald, der er henvist til i subsection 7 og i denne subsection, ikke spildevand (herunder indholdet i eller fra toiletter)«.

10 Controlled Waste Regulations 1992 er blevet udstedt i medfør af Environmental Protection Act 1990.

11 Regulation 5(1) i Controlled Waste Regulations 1992 bestemmer, at »det affald, der er beskrevet i bilag 3, skal behandles som industrielt affald i henhold til afsnit II i Environmental Protection Act«.

12 Stk. 7, litra a), i bilag 3 henviser til »spildevand, der ikke falder ind under en beskrivelse i regulation 7 [...], som bortskaffes i eller på jorden«. Imidlertid udelukker regulation 7(1)(a) »spildevand, slam eller slam fra septiktanke, der (på anden måde end ved anvendelse af en mobil installation) er blevet renset, opbevaret eller bortskaffet inden for den erhvervsgrund (»curtilage«), hvor rensningsanlægget er beliggende«, fra området for kontrolleret affald, medmindre rensningen, opbevaringen og bortskaffelsen ikke udgør en integrerende del af anlæggets virksomhed.

13 I henhold til regulation 7A i Controlled Waste Regulations 1992 »må affald, der ikke er omfattet af direktivet, med henblik på afsnit II i Environmental Protection Act, ikke behandles som husholdningsaffald, industrielt affald eller erhvervsaffald«.

14 Endelig definerer Controlled Waste Regulations 1992 »affald, der er omfattet af direktivet«, som »alle stoffer eller genstande i de i afsnit II i bilag 4 opregnede kategorier, som producenten eller den person, der ejer dem, skiller sig af med, agter at skille sig af med eller er forpligtet til skille sig af med, dog med undtagelse af alt det, der i henhold til direktivets artikel 2 er udelukket fra direktivets anvendelsesområde«. Udtrykket »skille sig af med« har en betydning, der er identisk med den betydning, udtrykket har i direktivet, og udtrykket »producent« betyder enhver person, hvis aktivitet frembringer affald, som nævnt i direktivet, eller enhver person, der har foretaget en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning.

Med hensyn til spildevand

15 På det tidspunkt, hvor de påståede overtrædelser blev begået, bestemte section 94(1) i Water Industry Act 1991 følgende:

»Virksomheden med ansvar for rensning af spildevand skal: a) (på sit område eller andetsteds) indrette, overvåge og udvide et offentligt kloaksystem, der sikrer dets rensning og vedligeholdelse, således, at dette område bliver effektivt kloakeret og fortsat forbliver kloakeret, b) træffe forholdsregler med henblik på udtømningen af kloaksystemet og alle andre forholdsregler [...], der efterhånden bliver nødvendige, for effektivt at rense indholdet af dette kloaksystem i rensningsanlæggene eller på anden måde.«

16 Derudover skal Secretary of State eller generaldirektøren for vandforsyningsmyndighederne ved en tilsidesættelse af en forpligtelse, begået af en erhvervsdrivende, der renser spildevand, som nævnt i section 94(1) i Water Industry Act 1991, i henhold til denne lovs section 18 udstede et endeligt (efter en kontradiktorisk procedures afslutning anvendeligt) eller foreløbigt (direkte anvendeligt) påbud, hvormed det kræves, at der træffes en foranstaltning for at sikre, at denne forpligtelse overholdes.

17 The Urban Waste Water Treatment (England and Wales) Regulations 1994 er blevet udstedt til gennemførelse af direktiv 91/271 og supplerer bestemmelserne i section 94 i Water Industry Act 1991.

18 Regulation 4(1) i Urban Waste Water Treatment (England and Wales) Regulations 1994 bestemmer:

»De foreliggende bestemmelser supplerer bestemmelserne vedrørende den forpligtelse, der er fastlagt ved section 94 i Water Industry Act 1991 [...], og enhver tilsidesættelse af de foreliggende bestemmelser skal med henblik på denne lov anses for at være en tilsidesættelse af nævnte bestemmelse.«

19 Regulation 4(4) bestemmer, at forpligtelserne i henhold til section 94(1)(b) omfatter en forpligtelse »til at lade byspildevand rense i henhold til regulation 5, før det udledes i kloakken«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 Thames Water Utilities Ltd er en lovreguleret virksomhed med ansvar for rensning af spildevand. Environment Agency, der er et uafhængigt organ, som bl.a. er ansvarlig for visse aspekter af forureningskontrollen i England og Wales, har indledt straffesag mod selskabet. Det foreholdes Thames Water Utilities Ltd, at selskabet har udledt urenset spildevand, hvorved der er tale om »kontrolleret spildevand«, over områder i grevskabet Kent og i kontrollerede vande i samme grevskab. Den kompetente ret er South East London Division, Bromley Magistrates' Court (District

Judge Carr). Sidstnævnte har afslået at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål med henblik på, at det kan blive afgjort, om spildevand, der slipper ud af et kloaknet, som vedligeholdes af en virksomhed som Thames Water Utilities Ltd, udgør »kontrolleret spildevand i henhold til engelsk lovgivning«.

21 Thames Water Utilities Ltd har indbragt afslaget på at træffe afgørelse for den forelæggende ret med henblik på domstolsprøvelse (»judicial review«).

22 Efter at have bemærket, at kontrolleret affald i henhold til national ret udgør affald i direktiv 75/442's forstand, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal spildevandsudslip fra et kloaknet, som drives af en lovreguleret virksomhed med ansvar for rensning af spildevand, i henhold til direktiv [91/271] og/eller Water Industry Act 1991, betragtes som »affald« i henhold til direktiv [75/442]?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er det nævnte spildevand

a) i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), i direktiv 75/442, sammenholdt med direktiv 91/271, og/eller Water Industry Act 1991, affald, som er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 75/442, eller

b) henhører det under artikel 2, stk. 2, i direktiv 75/442, og er det navnlig på grund af direktiv 91/271 udelukket fra anvendelsesområdet for udtrykket »affald«, betragtet som sådan, i henhold til direktiv 75/442?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

23 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om spildevand udgør affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 75/442, når det slipper ud fra et kloaknet, som drives af en lovreguleret virksomhed i henhold til den lovgivning, der er udstedt til gennemførelse af direktiv 91/271.

24 I artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 defineres affald som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter [...] at skille sig af med«. I det nævnte bilag præciseres og eksemplificeres denne definition ved, at der opstilles en liste over stoffer og genstande, der kan anses for affald. Listen er dog kun vejledende, idet afgørelsen af, om et stof eller en genstand kan anses for affald, først og fremmest afhænger af indehaverens handlemåde og af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« skal forstås (jf. dom af 7.9.2004, sag C-1/03, Van de Walle m.fl., Sml. I, s. 7613, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

25 I artikel 2, stk. 1, i direktiv 75/442 er desuden anført de former for affald, der under bestemte betingelser kan være udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde, selv hvis der er tale om affald, der svarer til den definition, som er givet i direktivets artikel 1, litra a).

26 Dette gælder i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), i direktiv 75/442 således for »spildevand med undtagelse af affald i flydende form«. Det fremgår af denne bestemmelse, at fællesskabslovgiver udtrykkeligt har villet anse spildevand for »affald« i henhold til direktiv 75/442, hvorved lovgiver bestemte, at dette affald under bestemte betingelser kan falde uden for dette direktivs anvendelsesområde og følgelig den almindelige retlige ordning for affald, som det indfører.

27 Det bemærkes, at udtrykket »skille sig af med« skal fortolkes ikke blot i lyset af direktiv 75/442's formål, dvs. at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald, men ligeledes i lyset af artikel 174, stk. 2, EF. Sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at »Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet; [d]en bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats [...]«. Udtrykket »at skille sig af med« kan således ikke fortolkes snævert (jf. i denne retning bl.a. dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., Sml. I, s. 4475, præmis 36-40).

28 Den omstændighed, at spildevandet slipper ud fra et kloaknet, påvirker ikke dets egenskab af »affald« i henhold til direktiv 75/442. At spildevand slipper ud fra et kloaknet, er en omstændighed, hvorved virksomheden med ansvar for rensning af spildevand, som er i besiddelse af dette vand, »skiller sig af med« det. At der er tale om et udslip, der er sket ved et uheld, kan ikke føre til en anden konklusion. Domstolen har nemlig udtalt, at kulbrinter, der ved et uheld er spildt på jorden, kan anses for at være en handling, hvorved indehaveren af disse kulbrinter »skiller sig af med« disse (jf. i denne retning Van der Walle m.fl.-dommen, præmis 47). Domstolen har ligeledes udtalt, at direktiv 75/442 delvist ville miste sin virkning, hvis kulbrinter, der er skyld i en forurening, ikke blev anset for affald, blot fordi de er blevet spildt ved et uheld (jf. Van der Walle m.fl.-dommen præmis 48). Denne konklusion må også gælde for spildevand, der er sluppet ud ved et uheld.

29 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at spildevandsudslip fra et kloaknet, som drives af en lovreguleret virksomhed med ansvar for rensning af spildevand i henhold til direktiv 91/271 og den lovgivning, der er udstedt til dette direktivs gennemførelse, udgør affald i direktiv 75/442's forstand.

Om det andet spørgsmål, litra a)

30 Med det andet spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om spildevandsudslip fra et kloaknet er affald, der er udelukket fra direktiv 75/442's anvendelsesområde i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), og navnlig som følge af virkningen af direktiv 91/271 eller Water Industry Act 1991, eller disse to retlige instrumenter samlet set.

31 Artikel 2, stk. 1, litra b), punkt iv), i direktiv 75/442 udelukker spildevand, med undtagelse af affald i flydende form, fra direktivets anvendelsesområde, dog på den betingelse, at spildevandet er undergivet »andre bestemmelser«.

32 Som Domstolen har udtalt i præmis 49 i dom af 11. september 2003, AvestaPolarit Chrome (sag C-114/01, Sml. I, s. 8725), kan udtrykket »andre bestemmelser«, der er anvendt i artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442, også henvise til en national lovgivning.

33 For at kunne betragtes som »andre bestemmelser« i henhold til nævnte artikel 2, stk. 1, litra b), må de omhandlede regler ikke begrænse sig til at vedrøre bestemte stoffer, men skal indeholde præcise bestemmelser, der organiserer deres håndtering

som affald i henhold til nævnte direktivs artikel 1, litra d). I mangel heraf ville håndteringen af affaldet ikke blive organiseret, hverken på grundlag af sidstnævnte direktiv eller på grundlag af et andet direktiv eller en national lovgivning, hvilket ville være i strid med såvel ordlyden af artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442 som selve formålet med fællesskabslovgivningen vedrørende affald (jf. i denne retning AvestaPolarit Chrome-dommen, præmis 52).

34 Det følger heraf, at for at kunne betragtes som »andre bestemmelser« skal de omhandlede fællesskabsbestemmelser eller nationale bestemmelser indeholde præcise bestemmelser, der organiserer håndteringen af affald og sikrer et beskyttelsesniveau, der mindst svarer til det niveau, som følger af direktiv 75/442 og navnlig af dets artikel 4, 8 og 15.

35 Direktiv 91/271 sikrer ikke et sådant beskyttelsesniveau. Ganske vist regulerer direktivet opsamling, rensning og udledning af spildevand, men med hensyn til spildevandsudslip begrænser det sig til at fastsætte en forpligtelse til at forebygge risikoen ved sådanne udslip ved projektering, etablering og vedligeholdelse af kloaknet. Direktiv 91/271 indeholder ingen målsætning med hensyn til bortskaffelse af affald eller fjernelse af forurening fra forurenet jord. Det kan derfor ikke anses for at være et direktiv, der vedrører håndtering af spildevand, som er sluppet ud fra kloaknet, og som sikrer et beskyttelsesniveau, der mindst svarer til det niveau, som følger af direktiv 75/442.

36 Med hensyn til den nationale lovgivning, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, gør hverken de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, eller de indlæg, der er fremsat i retsmødet, det muligt at fastlægge det præcise omfang af de beføjelser, den kompetente myndighed i Det Forenede Kongerige har. Det tilkommer den forelæggende ret — under hensyn til de kriterier, der er defineret i denne doms præmis 34 og 35 — at afgøre, om Water Industry Act 1991 eller Urban Waste Water (England and Wales) Regulations 1994 indeholder præcise bestemmelser, der organiserer håndteringen af det omhandlede affald, og om disse kan sikre en miljømæssig beskyttelse, der svarer til den, som er sikret ved direktiv 75/442 og navnlig dette direktivs artikel 4, 8 og 15.

37 Hvis dette ikke er tilfældet, tilkommer det den forelæggende ret at se bort fra de nationale bestemmelser og at anvende bestemmelserne i direktiv 75/442 og de nationale foranstaltninger, der har sikret dets gennemførelse, på tvisten i hovedsagen.

38 Det andet spørgsmål, litra a), skal derfor besvares med for det første, at direktiv 91/271 ikke udgør »andre bestemmelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442, og for det andet, at det tilkommer den forelæggende ret — under hensyn til de kriterier, der er defineret i denne dom — at efterprøve, om den nationale lovgivning kan anses for at udgøre »andre bestemmelser« i denne bestemmelses forstand. Dette er tilfældet, hvis denne nationale lovgivning indeholder præcise bestemmelser, der organiserer håndteringen af det omhandlede affald, og hvis den kan sikre en miljøbeskyttelse, der svarer til den, som er sikret ved direktiv 75/442 og navnlig ved dets artikel 4, 8 og 15.

Om det andet spørgsmål, litra b)

39 Domstolen har udtalt, at direktiv 75/442 i den affattelse, der følger af direktiv 91/156, er et rammedirektiv, da dets artikel 2, stk. 2, bestemmer, at der med henblik på regulering af håndteringen af visse affaldskategorier i særdirektiver kan fastsættes specifikke særbestemmelser eller supplerende bestemmelser. Et sådant særdirektiv kan anses for en lex specialis i forhold til direktiv 75/442, således at særdirektivets bestemmelser har forrang for bestemmelserne i direktiv 75/442 i situationer, som det specifikt tager sigte på at regulere (jf. i denne retning dom af 19.6.2003, sag C-444/00, Mayer Parry Recycling, Sml. I, s. 6163, præmis 51 og 57).

40 Som anført i denne doms præmis 35 indeholder direktiv 91/271 ingen bestemmelser, der som sådan vedrører spildevandsudslip fra et kloaknet. Det kan følgelig ikke anses

for at indeholde særbestemmelser eller supplerende bestemmelser til bestemmelserne i direktiv 75/442, der har til formål at regulere håndteringen af spildevandsudslip fra et kloaknet.

41 Herefter skal det andet spørgsmål, litra b), besvares med, at direktiv 91/271 ikke — med hensyn til håndteringen af spildevandsudslip fra et kloaknet — kan anses for en lex specialis i forhold til direktiv 75/442, og at det således ikke kan finde anvendelse i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 2.

Sagens omkostninger

42 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) Spildevandsudslip fra et kloaknet, som drives af en lovreguleret virksomhed med ansvar for rensning af spildevand i henhold til Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand og den lovgivning, der er udstedt til dette direktivs gennemførelse, udgør affald

i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991.

2) **Direktiv 91/271 udgør ikke »andre bestemmelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156. Det tilkommer den forelæggende ret — under hensyn til de kriterier, der er defineret i denne dom — at efterprøve, om den nationale lovgivning kan anses for at udgøre »andre bestemmelser« i denne bestemmelses forstand. Dette er tilfældet, hvis denne nationale lovgivning indeholder præcise bestemmelser, der organiserer håndteringen af det omhandlede affald, og hvis den kan sikre en miljøbeskyttelse, der svarer til den, som er sikret ved direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, og navnlig ved dets artikel 4, 8 og 15.**

3) **Direktiv 91/271 kan ikke — med hensyn til håndteringen af spildevandsudslip fra et kloaknet — anses for en lex specialis i forhold til direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, og det kan således ikke finde anvendelse i henhold til samme direktivs artikel 2, stk. 2.**

Underskrifter