FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 8. februar 2007 [1]

I — Indledning

1. I den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til forholdet mellem affaldsret og spildevandsret. Spørgsmålet er, om spildevandsudslip fra et kloaknet skal anses for at være affald. I denne forbindelse skal det navnlig afklares, om spildevandsretten indeholder tilstrækkelige bestemmelser med hensyn til denne situation.

1 — Originalsprog: tysk.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

1. Affaldsret

2. Affaldsretten blev på det relevante tidspunkt frem for alt reguleret ved Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald [2] (herefter »affaldsrammedirektivet«).

2 — EFT L 194, s. 47, som affattet ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32), senest ændret ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24.5.1996 om tilpasning af bilag IIA og IIB til Rådets direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 135, s. 34). Direktivet blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5.4.2006 om affald (EUT L 114, s. 9) og uden indholdsmæssig ændring erstattet med en konsolideret udgave.
Jf. også Kommissionens forslag af 4.1.2006 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om affald KOM(2005) 667 endelig, http://register.consilium.europa.eu/pdf/dk/06/st05/st05050.da06.pdf. I denne endnu verserende lovgivningsprocedure skal affaldsrammedirektivet ændres grundlæggende.

3. Affaldsbegrebet er reguleret i affaldsrammedirektivets artikel 1, litra a). Efter denne bestemmelse omfatter 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«.

4. Artikel 1, litra d), definerer begrebet »håndtering« som »indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald, herunder tilsyn i forbindelse hermed, samt tilsyn med lossepladser efter deres lukning«.

5. I henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), falder enkelte udtrykkeligt opregnede former for affald imidlertid uden for affaldsrammedirektivets område, hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser. Under nr. iv) nævnes spildevand med undtagelse af affald i flydende form.

6. Affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, bestemmer, at der i særdirektiver med henblik på regulering af håndteringen af visse kategorier affald kan fastsættes specifikke særbestemmelser eller bestemmelser til supplering af bestemmelserne i affaldsrammedirektivet.

7. Affaldsrammedirektivets artikel 4 fastlægger de centrale affaldsretlige forpligtelser:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, idet der navnlig ikke må:

a) skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

b) forårsages gener ved støj eller lugt

c) påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

2. Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

2. Spildevandsret

8. Spildevandsretten følger af Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand [3] (herefter »spildevandsdirektivet«). Direktivet vedrører i henhold til dets artikel 1, stk. 1, opsamling, rensning og udledning af byspildevand samt rensning og udledning af spildevand fra visse industrisektorer. I henhold til artikel 1, stk. 2, har direktivet til formål at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra ovennævnte spildevandsudledninger.

9. Artikel 3 regulerer oprettelsen af kloaknet til opsamling af byspildevand. Alt efter byområdets størrelse og omgivelsernes følsomhed gælder der forskellige frister. I henhold til artikel 3, stk. 2, skal disse kloaknet »opfylde kravene i bilag I, litra A«.

10. Bilag I, litra A, lyder som følger:

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

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

— mængden af byspildevand og dets beskaffenhed

— forebyggelse af lækager

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

11. Spildevandsdirektivets artikel 4-7 regulerer, hvorledes spildevand skal renses. Artikel 8 fastsætter bestemte undtagelser dertil.

12. Artikel 10 indeholder yderligere krav til rensningsanlæg:

»Medlemsstaterne skal sikre, at de rensningsanlæg for byspildevand, der bygges for

3 — EFT L 135, s. 40, senest ændret ved Kommissionens direktiv 98/15/EF af 27.2.1998 om ændring af Rådets direktiv 91/271/EØF for så vidt angår visse af kravene i direktivets bilag I (EFT L 67, s. 29).

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

13. Artikel 9 vedrører løsningen af grænseoverskridende spildevandsproblemer.

14. Artikel 11 indeholder kravene til tilledning af industrispildevand til kloaknettet og artikel 13 betingelserne for udledning af bestemt industrispildevand, der ikke er renset. Artikel 12 vedrører anvendelsen af renset spildevand og artikel 14 behandlingen af slam.

15. Artikel 15 regulerer overvågning af anvendelsen af spildevandsdirektivet, artikel 16 underretning af offentligheden, artikel 17 medlemsstaternes udarbejdelse af et program for gennemførelse af direktivet, artikel 18 Kommissionens foranstaltninger og artikel 19 implementeringen af direktivet.

B — *De nationale bestemmelser*

16. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder ingen detaljerede oplysninger om national ret. Så vidt det ses, gennemfører de bestemmelser, der er relevante for de præjudicielle spørgsmål, navnlig den i de præjudicielle spørgsmål nævnte Water Industry Act 1991, alene fællesskabsretten.

III — De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

17. Thames Water Utilities er ansvarlig for ca. 80 000 kilometer kloaknet i Thamesregionen. Thames Water Utilities foreholdes, at der mellem februar og april 2003 i 11 tilfælde udslap spildevand af disse kloaknet, og at dette spildevand løb ud over landområder i grevskabet Kent.

18. Efter at Environment Agency havde indgivet anmeldelse herom, blev Thames Water Utilities bl.a. anklaget for ulovlig

henkastning af affald. Thames Water Utilities er imidlertid af den opfattelse, at udsluppet spildevand ikke er affald.

19. Den forelæggende ret har derfor stillet følgende spørgsmål:

»1) Skal spildevandsudslip fra et kloaknet, som drives af en lovreguleret virksomhed med ansvar for behandling af spildevand, i henhold til spildevandsdirektivet og/eller Water Industry Act 1991, betragtes som affald i henhold til affaldsrammedirektivet?

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

a) i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), sammenholdt med spildevandsdirektivet og/eller Water Industry Act 1991, affald, som er udelukket fra affaldsrammedirektivets anvendelsesområde, eller

b) henhører det under affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, og er det navnlig på grund af spildevandsdirektivet udelukket fra affaldsrammedirektivets anvendelsesområde?«

20. Thames Water Utilities, Environment Agency, Det Forenede Kongerige, Belgien, Nederlandene og Kommissionen har deltaget i sagen.

IV — Stillingtagen

21. Med de præjudicielle spørgsmål skal det afklares, om spildevand falder ind under den almindelige affaldsret, når det slipper ud af et kloaknet. Derfor stiller den forelæggende ret spørgsmål vedrørende to undtagelsesbestemmelser til affaldsrammedirektivet. Artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), udelukker, at affaldsrammedirektivet kan anvendes med hensyn til spildevand med undtagelse af affald i

flydende form, hvis spildevandet allerede er undergivet andre bestemmelser (jf. nedenfor under punkt B). I henhold til artikel 2, stk. 2, kan specifikke særbestemmelser om affald gå forud for en anvendelse af almindelige bestemmelser (jf. nedenfor under punkt C). En anvendelse af begge undtagelsesbestemmelser forudsætter, at spildevand er affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i affaldsrammedirektivets artikel 1, litra a) (jf. nedenfor under punkt A) [4].

A — *Om affaldsdefinitionen*

22. I henhold til affaldsrammedirektivets artikel 1, litra a), skal det efterprøves, om spildevand henhører under en af kategorierne i bilag I, og om indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med spildevandet.

23. Spildevand falder i det mindste ind under kategori Q16, som omfatter ethvert stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i en af de andre kategorier. Det forekommer mig ligeledes åbenbart, at den oprindelige indehaver af spildevandet skilte sig af med og også agtede at skille sig af med spildevandet, da han ledte det ud i kloaknettet. Denne opfattelse deler også Environment Agency, Det Forenede Kongerige og Nederlandene.

24. Følgelig var spildevandet affald ved tilledningen til kloaknettet. Derfor taler i øvrigt også den omstændighed, at den undtagelse fra affaldsretten, der efterfølgende skal behandles, foreligger. Hvis spildevand ikke var affald, var der ikke behov for denne undtagelse.

25. Denne affaldsegenskab går tabt, hvis spildevandet ved den i spildevandsdirektivet fastsatte behandling opnår en kvalitet, der tillader en udledning i vandløb eller genanvendelse. Den tilsvarende behandling svarer til genvinding (recycling), som Domstolen har præciseret den med hensyn til emballage [5]. Urenset spildevand har derimod de samme egenskaber som det spildevand, der

4 — Sammenlign med hensyn til efterprøvelsen af undtagelsen i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), dom af 16.12.2004, sag C-62/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, ikke trykt i Samling af Afgørelser, foreligger kun på engelsk og fransk, præmis 11, og domme af 8.9.2005, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7487, præmis 98 ff., og sag C-121/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7569, præmis 69 ff., sidstnævnte domme vedrørende henholdsvis svineavlsbedrifter og derfra hidrørende døde dyr.

5 — Dom af 19.6.2003, sag C-444/00, Mayer Parry Recycling, Sml. I, s. 6163, navnlig præmis 63-69.

er ledt til kloaknettet, og må derfor fortsat anses for affald, navnlig hvis det slipper ud fra kloaknettet.

B — *Om affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv)*

26. I henhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), er spildevand med undtagelse af affald i flydende form imidlertid undtaget fra affaldsrammedirektivets anvendelsesområde, hvis det allerede er undergivet andre bestemmelser. Derfor skal det efterprøves, om spildevandsdirektivet fastsætter sådanne bestemmelser.

27. Inden for affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b)'s anvendelsesområde er det ikke tilstrækkeligt for anvendelsen af undtagelsen, hvis andre bestemmelser — kun f.eks. ud fra et industrielt synspunkt — vedrører de omhandlede stoffer eller genstande, de skal derimod indeholde præcise bestemmelser om deres håndtering som affald i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 1, litra d) [6]. De skal også føre til et miljøbeskyttelsesniveau, der i det mindste svarer til det niveau, der følger af foranstaltningerne til affaldsrammedirektivets gennemførelse. I modsat fald ville Fællesskabets målsætninger på miljøområdet blive skadet, således som de er fastsat i artikel 174 EF og navnlig i affaldsrammedirektivet [7].

28. Thames Water Utilities er af den opfattelse, at der med hensyn til nødvendigheden af et ligeværdigt beskyttelsesniveau må sondres mellem andre bestemmelser i fællesskabsretten og andre nationale bestemmelser. Relevante bestemmelser i fællesskabsretten er altid ligeværdige, da fællesskabslovgiver udstedte dem i klar erkendelse af kravene. Som Environment Agency imidlertid har anført, har Domstolen i sine domme vedrørende spanske svineavlsbedrifter allerede gjort det klart, at nødvendigheden af et ligeværdigt beskyttelsesniveau også gælder for andre bestemmelser i fællesskabsretten [8]. Denne ligeværdighed skal konkret efterprøves i det enkelte tilfælde [9].

29. Spildevandsdirektivets formål er i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2, beskyt-

6 — Dom af 11.9.2003, sag C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Sml. I, s. 8725, præmis 52.

7 — AvestaPolarit Chrome-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 59. Jf. også dommene i sagerne Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 4, sag C-416/02, præmis 102, og sag C-121/03, præmis 72, og mit forslag til afgørelse af 7.9.2006, sag C-176/05, KVZ retec, punkt 98.

8 — Dommene i sagerne Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 4, sag C-416/02, præmis 99, og sag C-121/03, præmis 69.

9 — Jf. dommene i sagerne Kommissionen mod Spanien vedrørende svineavlsbedrifterne, nævnt ovenfor i fodnote 4, sag C-416/02, præmis 101, og sag C-121/03, præmis 71.

telsen af miljøet mod negative påvirkninger fra spildevandsudledninger. Det vedrører i henhold til artikel 1, stk. 1, opsamling, rensning og udledning af byspildevand samt rensning og udledning af spildevand fra visse industrisektorer. Som alle procesdeltagere også har anført, er der med hensyn til disse bestemmelser uden tvivl tale om andre bestemmelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), som er til hinder for en anvendelse af affaldsretten [10]. Thames Water Utilities drager deraf den konklusion, at undtagelsen med hensyn til spildevand også omfatter udslip af spildevand fra kloaknettet.

30. Domstolen har hidtil ikke taget udtrykkeligt stilling til spørgsmålet om, hvorvidt undtagelsen i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), sammenholdt med andre bestemmelser, er tilstrækkelig. Thames Water Utilities' og vel også Belgiens opfattelse ville udmunde i, at den omstændighed, at der eksisterer andre bestemmelser, som på tilstrækkelig måde regulerer bestemte spørgsmål, udelukker anvendelsen af affaldsretten også med hensyn til alle andre spørgsmål.

31. Denne opfattelse kan imidlertid næppe forenes med ordlyden af affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b). I henhold til den tyske sprogudgave gælder affaldsrammedirektivet ikke for disse former for affald »soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten«. Deraf følger modsætningsvis, at affaldsretten finder anvendelse, for så vidt ikke andre bestemmelser finder anvendelse.

32. Andre sprogudgaver bringer de samme tanker til udtryk i en noget anden form, nemlig med en mindre præcis konjunktion, sammenholdt med verbet at dække [11]. En »dækning« med hensyn til bestemte stoffer, der kan sammenlignes med affaldsretten, er kun mulig, hvis tilsvarende bestemmelser finder anvendelse.

33. Derudover ville Thames Water Utilities' opfattelse være uforenelig med det af Domstolen udtalte, hvorefter de andre bestemmelser indeholder præcise bestemmelser om håndteringen af stofferne som affald i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 1, litra d), [12], og at de skal føre til et miljøbeskyttelsesniveau, der i det mindste svarer til

10 — Jf. således allerede generaladvokat Jacobs i hans forslag til afgørelse af 10.4.2003 i sag C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Sml. 2003 I, s. 8725, punkt 68.

11 — Engelsk: »where they are already covered by other legislation«, fransk: »lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation«, spansk: »cuando ya están cubiertos por otra legislación«.

12 — AvestaPolarit Chrome-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 52.

det niveau, der følger af foranstaltningerne til affaldsrammedirektivets gennemførelse [13]. Disse krav til kvaliteten af de andre retsforskrifter har Domstolen navnlig støttet på affaldsrammedirektivets og miljørettens målsætninger.

34. For så vidt som der ikke foreligger bestemmelser om håndteringen, eller bestemmelserne ikke sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, må den almindelige affaldsret derfor gælde. Tilsvarende kræver navnlig Environment Agency for anvendelsen af affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), med rette en efterprøvelse af, om spildevandsdirektivet, såfremt der udslipper spildevand fra kloaknettet, sikrer et beskyttelsesniveau, der kan sammenlignes med affaldsrettens [14].

35. Som allerede anført regulerer spildevandsdirektivet opsamling, rensning og udledning af spildevand. Principielt gælder undtagelsen for spildevand derfor, mens spildevand opsamles, dvs. navnlig når det befinder sig i kloaknettet, under rensningen i rensningsanlægget og ved udledningen.

36. Udledningen af spildevand er for så vidt sammenlignelig med udslip fra kloaknettet, for så vidt som spildevandet forlader spildevandsdirektivets anvendelsesområde. Imidlertid regulerer spildevandsdirektivet de ved udledningen nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af miljøet [15]. Således vedrører undtagelsen i affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), udledningen som sådan. Da spildevandet derudover før udledningen ved den foreskrevne rensning har mistet sin affaldsegenskab [16], er en anvendelse af affaldsretten — i modsætning til, hvad Thames Water Utilities befrygter — også udelukket efter udledningen.

13 — AvestaPolarit Chrome-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 59. Jf. også dommene i sagerne Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 4, sag C-416/02, præmis 102, og sag C-121/03, præmis 72, og mit forslag til afgørelse af 7.9.2006, sag C-176/05, KVZ retec, nævnt ovenfor i fodnote 7, punkt 98.

14 — Jf. i denne retning dommene i sagerne Kommissionen mod Spanien vedrørende svineavlsbedrifterne, nævnt ovenfor i fodnote 4, sag C-416/02, præmis 101, og sag C-121/03, præmis 71, hvor Domstolen sammenligner bestemmelserne i Rådets direktiv 90/667/EØF af 27.11.1990 om sundhedsmæssige bestemmelser for bortskaffelse, forarbejdning og afsætning af animalsk affald og for beskyttelse mod forekomst af patogener i foder fremstillet af dyr, herunder fisk, og om ændring af direktiv 90/425/EØF (EFT L 363, s. 51) med affaldsretten, og mit forslag til afgørelse i KVZ retec-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 7, punkt 103 ff., hvor jeg sammenligner kravene i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3.10.2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (EFT L 273, s. 1), ved overførsel af kød- og benmel med kravene i affaldsoverførselsforordningen.

15 — Jf. artikel 4, stk. 1, artikel 5, stk. 2 og 5, artikel 6, stk. 2, artikel 7, artikel 9, artikel 12, stk. 2 og 3, og artikel 15, stk. 1 og 2.

16 — Jf. ovenfor, punkt 25.

37. I det foreliggende tilfælde drejer det sig imidlertid ikke om den i spildevandsdirektivet omhandlede udledning. Spildevandet er derimod sluppet ud, *før* det kunne renses i henhold til spildevandsdirektivet.

38. Som navnlig Belgien har lagt vægt på, tager spildevandsdirektivet også hensyn til dette tilfælde. I henhold til artikel 3, stk. 2, sammenholdt med bilag I, litra A, skal kloaknet projekteres, etableres og vedligeholdes i overensstemmelse med den mest avancerede tekniske viden, dog uden at det medfører urimelige udgifter. I denne forbindelse nævnes udtrykkeligt forebyggelse af lækager og begrænsning af forureningen af vandrecipienter som følge af overløb efter voldsomt uvejr. Kommissionen har supplerende henvist til, at rensningsanlæg for byspildevand i henhold til artikel 10 skal projekteres, opføres, drives og vedligeholdes således, at de har tilstrækkelig funktionsduelighed under *alle* normale lokale vejrforhold. Ved projekteringen af anlæggene skal der tages hensyn til sæsonbestemte svingninger i spildevandsmængden.

39. Følgelig regulerer spildevandsdirektivet spildevands*udslip* fra kloaknet og affinder sig endog med udslip, hvis forhindringen af disse udslip i overensstemmelse med den mest avancerede tekniske viden ville medføre urimelige udgifter. Herudover skal eventuelle lækager, der opstår, repareres i henhold til de samme principper, da dette er en del af den krævede vedligeholdelse af kloaknettet.

40. I modsætning til Environment Agencys opfattelse underkender spildevandsdirektivet dermed ikke beskyttelsesniveauet for affaldsrammedirektivet, hvis artikel 4 fastsætter et forbud mod ukontrolleret bortskaffelse af affald. Ganske vist kunne man anse spildevandsudslip for at være ukontrolleret bortskaffelse, men dette forbud kan ikke gælde absolut for enhver form for bortskaffelse. Forbuddets rækkevidde skal snarere indskrænkes i henhold til proportionalitetsprincippet på en sådan måde, at indehaveren af affaldet, når han har udvist den påkrævede omhu, ikke længere kan foreholdes en ukontrolleret bortskaffelse.

41. Spildevandsdirektivet præciserer netop denne omhu, der skal udvises. Det fastlægger nemlig, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at forhindre et ukontrolleret spildevandsudslip. Der skal tages hensyn til den mest avancerede tekniske viden, og der skal foretages en afvejning mellem omkostningerne ved sikringen af kloaknettet og de mulige skader ved overløb.

42. Affaldsretten indeholder heller ikke i øvrigt nogen videregående bestemmelser til beskyttelse af miljøet med hensyn til ulykker ved transport af affald, hvis reguleringsniveau kunne underkende spildevandsdirektivet. Navnlig reguleres de sikkerhedsstandarder, der skal anvendes, og sikkerhedsforanstaltningers forholdsmæssighed ikke. Med hensyn til transport af affald kræver affaldsrammedirektivets artikel 12 og 13 kun en anmeldelse og regelmæssig kontrol. Artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab [17] fastsætter supplerende, at medlemsstaterne etablerer en passende ordning for overvågning af og kontrol med overførsler af affald inden for deres område. Dette beskyttelsesniveau opfylder spildevandsdirektivet, da ejeren af den fastsatte stedbundne infrastruktur, dvs. kloaknettet og rensningsanlæggene, er kendt, ligesom arten af det affald, der transporteres i kloaknettet.

43. Følgelig gælder affaldsrammedirektivet i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), sammenholdt med spildevandsdirektivet, ikke for udslip af spildevand i kloaknettet. Gennemførelsen af kravene til et kloaknet skal ske inden for rammerne af spildevandsdirektivet.

44. Environment Agency — og med hensyn til resultat også Det Forenede Kongerige og Kommissionen — er derimod med rette af den opfattelse, at spildevandsdirektivet ikke indeholder nogen tilstrækkelige bestemmelser for urenset spildevand, *efter* at det er sluppet ud af kloaknettet.

45. Kun hvis spildevand atter flyder tilbage i kloaknettet, kommer undtagelsen vedrørende spildevand på ny til anvendelse. Det forholder sig derimod anderledes, hvis det forbliver uden for kloaknettet, navnlig hvis det forurener landområder. Dette kan f.eks. ske derved, at de flydende bestanddele siver ned i jorden, mens de faste bestanddele forbliver på overfladen. Hvis nedsivning ikke er mulig, forbliver spildevandet uden yderligere foranstaltninger på overfladen, indtil de flydende bestanddele er fordampet.

46. I denne situation kunne forskellige bestemmelser i affaldsrammedirektivet

17 — EFT L 30, s. 1, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2557/2001 af 28.12.2001 om ændring af bilag V til Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 349, s. 1).

komme til anvendelse: I henhold til artikel 4 skal ikke blot den i spildevandsdirektivets konkretiserede ukontrollerede bortskaffelse, men også ukontrolleret henkastning forbydes. Det kunne antages, at der forelå en sådan, hvis den ansvarlige lader udsluppet spildevand forblive på de forurenede områder. Herudover indeholder artikel 4 krav til nyttiggørelse og bortskaffelse af affald. I den forbindelse må menneskers sundhed ikke bringes i fare, og der må ikke anvendes fremgangsmåder eller metoder, som kan skade miljøet, navnlig ved at skabe risiko for vand, luft eller jord, eller for fauna og flora, forårsage gener ved støj eller lugt eller ved at påføre landskaber eller områder af særlig interesse skade. Derudover skal nævnes forpligtelsen til at overlade affaldet til en indsamler i henhold til artikel 8 og bestemmelserne om ansvaret for omkostningerne i henhold til princippet om, at forureneren betaler i henhold til artikel 15 [18].

47. Følgelig ville det muligvis i henhold til affaldsrammedirektivet være påbudt at bortpumpe opdæmmet spildevand, at fjerne faste spildevandsbestanddele, der er forblevet på overfladen, eller — i modsætning til Belgiens opfattelse — at rense berørte øverste jordlag [19].

48. Spildevandsdirektivet indeholder end ikke tilnærmelsesvis tilsvarende bestemmelser. I modsætning til Nederlandenes opfattelse kan forpligtelser til at genoprette følger derfor heller ikke udledes af dette direktiv. Dette overser Thames Water Utilities, Belgien og Nederlandene, når de anfører, at spildevandsdirektivet indeholder en omfattende generel ordning for behandling af spildevand, som også i tilfælde af udslip udelukker en anvendelse af affaldsretten.

49. Følgelig gælder affaldsretten på trods af spildevandsdirektivet for urenset spilde-

18 — Jf. hertil dom af 7.9.2004, sag C-1/03, van de Walle m.fl., Sml. I, s. 7613, præmis 56 ff.

19 — Jf. dommen i sagen van der Walle m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 52. Her skal henvises til, at det i forbindelse med ændringen af affaldsrammedirektivet diskuteres, om det skal udelukkes, at det skal udvides til at omfatte jord, der er forurenet med affald. Jf. hertil artikel 2, stk. 1, litra f), i det i fodnote 2 nævnte kommissionsforslag, samt artikel 2, stk. 2, litra b), i det finske formandskabs kompromisforslag af 31.10.2006, rådsdokument 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14750.en06.pdf. Enhver bestemmelse af en sådan art kunne imidlertid svække den praktiske effektivitet af den europæiske affaldsret med hensyn til overvindelse af tilsidesættelser betydeligt, da den ulovlige bortskaffelse af affald ofte foregår ved, at affaldet blandes med jorden. Dette gælder navnlig for forureningen med flydende stoffer, men kan imidlertid også være tilfældet ved henkastning af faste stoffer på ulovlige affaldsdepoter.

vand, efter at det er udsluppet fra kloaknettet.

50. Der kan heller ikke stilles spørgsmålstegn ved dette resultat med Belgiens argument, hvorefter det er selvmodsigende, hvis Rådets direktiv 86/278/EØF af 12. juni 1986 om beskyttelse af miljøet, navnlig jorden, i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg [20] i henhold til tredje betragtning udelukker slam fra affaldsrettens anvendelsesområde, men dette ikke gælder for udsluppet spildevand. Det er nemlig tvivlsomt, om denne betragtning stadig i dag på passende måde gengiver den gældende retstilstand. Som Environment Agency fremhævede under den mundtlige forhandling med henvisning til det tydeligere kommissionsforslag til dette direktiv [21], hviler denne betragtning stadig på affaldsrammedirektivets oprindelige affattelse. I den daværende affattelse udelukkede affaldsrammedirektivet stadig spildevand og andet affald, der underligger særlige fællesskabsbestemmelser, uden yderligere betingelse fra sit anvendelsesområde [22]. Efter den nugældende retstilstand skal det derimod efterprøves, hvorvidt direktiv 86/278 indeholder andre bestemmelser i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b). Selv hvis denne efterprøvelse kom til det resultat, at slam i en tilsvarende situation ikke faldt under affaldsretten, ville der ikke følge nogen modsigelse deraf i forhold til det foreliggende resultat. Denne forskel ville snarere være begrundet deri, at der med hensyn til slam findes tilsvarende andre bestemmelser.

51. Belgien har derudover draget en sammenligning med en af dommene vedrørende de spanske svineavlsbedrifter, hvor Domstolen afslog at drage den slutning af en eventuel tilsidesættelse af Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget [23], at spredning af gylle kan sidestilles med ukontrolleret henkastning af affald [24]. Imidlertid stiller denne sammenligning heller ikke spørgsmålstegn ved resultatet.

52. For det første finder jeg ikke den omtalte dom overbevisende på dette punkt. En tilsidesættelse af direktiv 91/676 ved spredning af gylle er et yderligere indicium for, at indehaveren vil skille sig af med gyllen. Dette direktiv har nemlig til formål, at der kun spredes så meget gylle, som planterne kan

20 — EFT L 181, s. 6.

21 — Forslag til Rådets direktiv om anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg, EFT 1982 C 264, s. 3.

22 — Jf. artikel 2, stk. 2, »Uden for dette direktivs anvendelsesområde falder [...] d) spildevand, med undtagelse af affald i flydende tilstand; [...] f) affald, der er undergivet særlige fællesskabsregler.«

23 — EFT L 375, s. 1.

24 — Dommen i sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 96.

bruge som gødning. Spredning af mere gylle er derfor ikke kun skadeligt for miljøet — det gavner heller ikke gødskningen, men er alene en fordel derved, at man skiller sig af med det [25].

53. Det er imidlertid meget vigtigere, at udgangssituationen i den nævnte sag vedrørende en svineavlsbedrift adskiller sig betydeligt fra den foreliggende sag. Det er ikke nødvendigt altid at anse gylle for at være affald, da indehaveren af gyllen ikke altid vil skille sig af med den, men muligvis — alt efter sin erhvervsmæssige organisation — anvender den som gødning [26]. Derimod er det åbenbart, at de oprindelige indehavere af spildevandet skilte sig af med det, da de ledte det ud i kloaknettet. En eventuel tilsidesættelse af spildevandsdirektivet ville i denne forbindelse — i modsætning til sagen vedrørende svineavlsbedriften — netop ikke være noget muligt indicium for affaldsegenskaben.

54. Selv om det nu står klart, at spildevandsudslip trods spildevandsdirektivet henhører under affaldsretten, er det muligt, at der i national ret findes bestemmelser vedrørende spildevand, der går videre end spildevandsdirektivet, som også omfatter spildevandsudslip, som ikke flyder tilbage i kloaknettet, og som sikrer et tilstrækkeligt miljøbeskyttelsesniveau. Også sådanne bestemmelser ville i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), udelukke anvendelsen af affaldsretten [27].

55. Ved denne efterprøvelse kan Domstolen i mangel af tilstrækkelige oplysninger fra den forelæggende ret vedrørende indholdet af de relevante bestemmelser i det foreliggende tilfælde ikke yde nogen hjælp. Efter det af deltagerne — navnlig Det Forenede Kongerige — anførte synes det imidlertid usandsynligt, at der eksisterer sådanne bestemmelser i den i de præjudicielle spørgsmål nævnte Water Industries Act 1991. Denne synes snarere i det væsentlige at begrænse sig til gennemførelsen af spildevandsdirektivet. Hvad angår de af Thames Water Utilities under den mundtlige forhandling nævnte bestemmelser i Environmental Protection Act 1990 om foranstaltninger imod bestemte miljøpåvirkninger synes det tvivlsomt, at der derved er tale om præcise bestemmelser om

25 — Jf. også generaladvokat Stix-Hackls meget overbevisende forslag til afgørelse af 12.5.2005 i sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. 2005 I, s. 7487, punkt 38 ff.

26 — Dommene i sagerne Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 4, sag C-416/02, præmis 94, og C-121/03, præmis 65, og endnu tydeligere generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse i sag C-416/02, nævnt ovenfor i fodnote 25, punkt 35 ff.

27 — Jf. AvestaPolarit Chrome-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 49 ff.

håndtering af spildevand som affald i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 1, litra d)[28]. Der skulle dog være tale om sådanne præcise bestemmelser for at bringe undtagelsen i affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), i anvendelse.

C — Om eksistensen af specifikke særbestemmelser i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2

56. Med henblik på en omfattende besvarelse af de præjudicielle spørgsmål skal afslutningsvis besvares spørgsmålet, om spildevandsdirektivet indeholder specifikke særbestemmelser i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, der udelukker anvendelsen af den almindelige affaldsret på spildevandsudslip.

57. Som Environment Agency, Nederlandene og Kommissionen har anført herom, har Domstolen allerede i AvestaPolarit Chrome-dommen gjort det klart, at specifikke særbestemmelser i henhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, kan fortrænge almindelige bestemmelser vedrørende håndtering af affald, uden at de pågældende stoffer i øvrigt ville falde uden for affaldsretten[29]. Det Forenede Kongerige har således f.eks. nævnt Mayer Parry Recycling-dommen[30], der omhandlede særlige bestemmelser vedrørende genvinding af emballageaffald.

58. Som Environment Agency og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, indeholder spildevandsdirektivet imidlertid netop ingen tilsvarende specifikke særbestemmelser for udsluppet spildevand, der ikke længere flyder tilbage i kloaknettet[31]. I modsat fald ville undtagelsen for spildevand også omfatte udsluppet spildevand, og en anvendelse af affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, ville være udelukket.

59. Om og i hvilket omfang Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader[32] indeholder specifikke særbestemmelser, har ingen betydning for den foreliggende sag, da gennemførelsesfristen stadig løber indtil den 30. april 2007, og direktivet

28 — Jf. ovenfor, punkt 27.

29 — Nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 48.

30 — Nævnt ovenfor i fodnote 5.

31 — Jf. ovenfor, punkt 48.

32 — EFT L 143, s. 56.

ikke gælder for skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som fandt sted inden denne dato. En anvendelse på de omtvistede tilfælde af spildevandsudslip er derfor udelukket. Dette direktiv er heller ikke blevet diskuteret af procesdeltagerne.

60. Fremtidigt kunne imidlertid opstå det spørgsmål, hvorledes den almindelige affaldsret forholder sig til skader på vandmiljøet eller på jorden, som defineret i artikel 2, nr. 1, litra b) og c), i direktiv 2004/35. Disse skader udløser afhjælpningsforpligtelser i henhold til artikel 6 ff., der over for forpligtelsen til at nyttiggøre eller bortskaffe affald kunne have en særlig karakter.

61. For fuldstændighedens skyld skal der endelig henvises til, at direktiv 2004/35 ikke indeholder andre bestemmelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), for spildevand uden for kloaknettet, da direktiv 2004/35 ikke specielt regulerer håndteringen af spildevand som affald.

V — Forslag til afgørelse

62. Jeg foreslår derfor, at de præjudicielle spørgsmål besvares som følger:

»1) Urenset spildevand, der slipper ud af kloaknettet, er affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald.

2) Artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iv), i direktiv 75/442, sammenholdt med Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand, udelukker

anvendelsen af direktiv 75/442 med hensyn til spildevand, mens det slipper ud af kloaknettet på landområder, men ikke anvendelsen for urenset spildevand, efter at det er udsluppet fra kloaknettet.

3) Direktiv 91/271 indeholder med hensyn til spildevandsudslip ingen specifikke særbestemmelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 2, i direktiv 75/442.«