CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 8 februari 2007 [1]

I — Inleiding

1. In de onderhavige procedure moet het Hof oordelen over de verhouding tussen de afvalstoffenwetgeving en de afvalwaterwetgeving. De vraag rijst, of afvalwater dat uit een opvangsysteem lekt als afvalstof dient te worden aangemerkt. In dit verband moet inzonderheid worden vastgesteld of deze situatie in de afvalwaterwetgeving afdoend is geregeld.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

II — Juridisch kader

A — *Gemeenschapsrecht*

1. Afvalstoffenwetgeving

2. De wetgeving inzake afvalstoffen werd op het relevante tijdstip in eerste instantie door richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen [2] (hierna: „kaderrichtlijn afval") geregeld.

2 — PB L 194, blz. 47, in de versie van richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB L 78, blz. 32), laatstelijk gewijzigd bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 houdende aanpassing van de bijlagen II A en II B van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen (PB L 135, blz. 34). Deze richtlijn werd ingetrokken bij richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB L 114, blz. 9) en zonder inhoudelijke wijziging vervangen door een geconsolideerde versie.
Zie ook het voorstel van de Commissie van 4 januari 2006 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen, COM(2005) 667 def., http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/06/st05/st05050.nl06.pdf. In het kader van dit wetgevingsproces zou de kaderrichtlijn afval ingrijpend worden gewijzigd.

3. Het begrip afvalstof wordt in artikel 1, sub a, van de kaderrichtlijn afval omschreven. Een afvalstof is „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

4. Artikel 1, sub d, definieert het begrip „beheer" als „inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting".

5. Volgens artikel 2, lid 1, sub b, geldt de kaderrichtlijn afval echter niet voor een aantal uitdrukkelijk genoemde afvalstoffen, wanneer zij reeds onder andere voorschriften vallen. In punt iv van deze bepaling is afvalwater, met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand, vermeld.

6. Artikel 2, lid 2, van de kaderrichtlijn afval bepaalt dat bijzondere of aanvullende specifieke bepalingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen in bijzondere richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

7. In artikel 4 van de kaderrichtlijn afval zijn de hoofdverplichtingen van de afvalstoffenwetgeving neergelegd:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name

— zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

— zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden."

2. Afvalwaterwetgeving

8. De wetgeving inzake afvalwater is neergelegd in richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater [3] (hierna: „richtlijn stedelijk afvalwater"). Volgens artikel 1, eerste alinea, betreft deze richtlijn het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. Volgens artikel 1, tweede alinea, heeft zij tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van genoemde soorten afvalwater.

9. Artikel 3 regelt de aanleg van opvangsystemen voor afvalwater. Al naar gelang van de grootte van de agglomeratie en de kwetsbaarheid van de gebieden gelden verschillende termijnen. Volgens artikel 3, lid 2, moeten deze opvangsystemen „voldoen aan de eisen van bijlage I.A".

10. Bijlage I.A luidt als volgt:

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

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

— volume en eigenschappen van het stedelijk afvalwater;

— voorkoming van lekkages;

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

11. De artikelen 4 tot en met 7 van de richtlijn stedelijk afvalwater schrijven voor welk type behandeling het afvalwater moet ondergaan. Artikel 8 voorziet in bepaalde uitzonderingen hierop.

12. Artikel 10 bevat verdere vereisten waaraan waterzuiveringsinstallaties moeten voldoen:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de ter naleving van de eisen van de artikelen 4 tot

3 — PB L 135, blz. 40, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 98/15/EG van de Commissie van 27 februari 1998 houdende wijziging van richtlijn 91/271/EEG van de Raad ten aanzien van enkele in bijlage I vastgestelde voorschriften (PB L 67, blz. 29).

en met 7 gebouwde stedelijke waterzuiveringsinstallaties zodanig worden ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en onderhouden dat zij onder alle normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren. Bij het ontwerpen van de installaties dient met seizoenschommelingen in de belasting rekening te worden gehouden."

13. Artikel 9 betreft de oplossing van grensoverschrijdende problemen inzake afvalwater.

14. Artikel 11 bevat de eisen die aan de lozing van industrieel afvalwater in opvangsystemen worden gesteld, artikel 13 de voorwaarden voor de lozing van onbehandeld industrieel afvalwater van een bepaald type. Artikel 12 betreft het gebruik van gezuiverd afvalwater en artikel 14 de behandeling van slib.

15. Artikel 15 regelt het toezicht op de toepassing van de richtlijn stedelijk afvalwater, artikel 16 de informatieverstrekking aan het publiek, artikel 17 de uitvoering in de lidstaten, artikel 18 de uitvoering door de Commissie en artikel 19 de omzetting van de richtlijn.

B — *Nationaal recht*

16. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat geen gedetailleerde informatie over het nationale recht. Voor zover ik kan nagaan, zetten de voor de prejudiciële vragen relevante bepalingen, met name de daarin genoemde Water Industry Act 1991, enkel het gemeenschapsrecht om.

III — De feiten en de prejudiciële vragen

17. Thames Water Utilities is verantwoordelijk voor ongeveer 80 000 kilometer opvangsystemen voor afvalwater in de regio Theems. Thames Water Utilities wordt ten laste gelegd dat tussen februari en april 2003 elf keer afvalwater uit deze opvangsystemen lekte en terechtkwam op landoppervlak in het graafschap Kent.

18. Nadat de Environment Agency hiervan aangifte had gedaan, werd Thames Water Utilities onder meer wegens onrechtmatig storten van afvalstoffen vervolgd. Thames

Water Utilities is echter van mening dat gelekt afvalwater geen afvalstof is.

19. De verwijzende rechter stelt bijgevolg de volgende vragen:

„1. Is afvalwater dat lekt uit een rioolstelsel dat wordt onderhouden door een wettelijk erkende onderneming belast met het rioleringsbeheer overeenkomstig [de richtlijn stedelijk afvalwater] en/of de Water Industry Act 1991 [...], een ‚afvalstof' in de zin van [de kaderrichtlijn afval]?

2. Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag:

a) is dit afvalwater uitgesloten van de werkingssfeer van het begrip ‚afvalstof' in de kaderrichtlijn afval, op grond van artikel 2, lid 1, sub b-iv, van [die] richtlijn, en in het bijzonder op grond van de richtlijn stedelijk afvalwater en/of de Water Industry Act 1991; of

b) valt dit afvalwater onder artikel 2, lid 2, van de kaderrichtlijn afval en is het uitgesloten van de werkingssfeer van het begrip ‚afvalstof' in de kaderrichtlijn afval, in het bijzonder op grond van de richtlijn stedelijk afvalwater?"

20. Aan de procedure hebben Thames Water Utilities, de Environment Agency, het Verenigd Koninkrijk, België, Nederland en de Commissie deelgenomen.

IV — Beoordeling

21. De prejudiciële vragen moeten duidelijk maken of afvalwater onder de algemene afvalstoffenwetgeving valt, wanneer het uit afvalwateropvangsystemen lekt. Om die reden stelt de verwijzende rechter vragen over twee uitzonderingsbepalingen van de kaderrichtlijn afval. Artikel 2, lid 1, sub b-iv, sluit afvalwater, met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand, van de wer-

kingssfeer van de kaderrichtlijn afval uit, wanneer het reeds onder andere voorschriften valt (zie hierna onder B). Krachtens artikel 2, lid 2, kunnen bijzondere bepalingen voor afvalstoffen voorrang krijgen boven algemene regelingen (zie hierna onder C). Toepassing van beide uitzonderingsbepalingen vooronderstelt dat afvalwater een afvalstof is in de zin van artikel 1, sub a, van de kaderrichtlijn afval (zie hierna onder A). [4]

A — *De definitie van afvalstof*

22. Overeenkomstig artikel 1, sub a, van de kaderrichtlijn afval moet worden nagegaan of afvalwater onder een in bijlage I vermelde categorie afvalstoffen valt, en of de houder van het afvalwater zich ervan ontdoet, voornemens is zich ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen.

23. Afvalwater valt op zijn minst onder categorie Q16, die stoffen, materialen of producten omvat die niet onder andere categorieën vallen. Dat de oorspronkelijke houder van het afvalwater zich bij het lozen ervan in het opvangsysteem van dat afvalwater ontdoet en ook voornemens was zich ervan te ontdoen, lijkt mij eveneens zonneklaar. Deze mening wordt gedeeld door de Environment Agency, het Verenigd Koninkrijk en Nederland.

24. Bijgevolg was het afvalwater bij de lozing in de opvangsystemen een afvalstof. Daarvoor pleit overigens ook de hierna te bespreken uitzondering in de afvalstoffenwetgeving. Zou afvalwater geen afvalstof zijn, dan was deze uitzondering niet nodig geweest.

25. De eigenschap van afvalstof gaat verloren wanneer het afvalwater ingevolge de in de richtlijn stedelijk afvalwater voorziene behandeling een kwaliteit bereikt die de lozing of het hergebruik ervan mogelijk maakt. Een dergelijke behandeling is een vorm van recycling, zoals het Hof in verband met verpakkingsafval heeft gepreciseerd. [5] Niet-behandeld afvalwater heeft daarentegen dezelfde eigenschappen als in de opvangsystemen geloosd afvalwater en is daarom

4 — Zie betreffende het onderzoek van de uitzondering van artikel 2, lid 1, sub b-iv, arresten van 16 december 2004, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-62/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie en enkel in het Engels en het Frans beschikbaar, punt 11); 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-416/02, Jurispr. blz. I-7487, punten 98 e.v.), en 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-121/03, Jurispr. blz. I-7569, punten 69 e.v.). De twee laatste arresten betreffen respectievelijk varkenshouderijen en kadavers die daarvan afkomstig zijn.

5 — Arrest van 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, Jurispr. blz. I-6163, met name de punten 63-69).

verder als afvalstof te beschouwen, in het bijzonder wanneer het uit de opvangsystemen lekt.

B — *Artikel 2, lid 1, sub b-iv, van de kaderrichtlijn afval*

26. Ingevolge artikel 2, lid 1, sub b-iv, van de kaderrichtlijn afval is afvalwater, met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand, echter van de werkingssfeer van die richtlijn uitgesloten, wanneer het reeds onder andere voorschriften valt. Er moet dus worden onderzocht of de richtlijn stedelijk afvalwater in dergelijke voorschriften voorziet.

27. Voor de toepassing van de uitzondering van artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afval is het niet voldoende dat andere voorschriften betrekking hebben op de litigieuze stoffen of voorwerpen, bijvoorbeeld enkel vanuit industrieel oogpunt. Die voorschriften moeten daarentegen nauwkeurige bepalingen bevatten betreffende het beheer van die stoffen of voorwerpen als afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub d, van de kaderrichtlijn afval. [6] Ook moeten zij een niveau van milieubescherming opleveren dat minstens gelijkwaardig is aan het niveau dat met de toepassing van de kaderrichtlijn afval wordt bereikt. Anders zouden de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de milieubescherming, zoals die zijn omschreven in artikel 174 EG, en meer bepaald de doelstellingen van de kaderrichtlijn afval zelf, in gevaar worden gebracht. [7]

28. Thames Water Utilities is van mening dat in verband met de noodzaak van een gelijkwaardig beschermingsniveau een onderscheid moet worden gemaakt tussen andere voorschriften van gemeenschapsrecht en andere nationale voorschriften. Relevante voorschriften van gemeenschapsrecht zouden steeds gelijkwaardig zijn, omdat de wetgever deze heeft vastgesteld zich bewust zijnde van de eisen die daaraan worden gesteld. Zoals echter de Environment Agency stelt, heeft het Hof in zijn arresten inzake de Spaanse varkenshouderijen reeds duidelijk gemaakt dat de noodzaak van een gelijkwaardig beschermingsniveau ook voor andere gemeenschapsrechtelijke voorschriften geldt. [8] Deze gelijkwaardigheid moet in ieder afzonderlijk geval worden beoordeeld. [9]

29. De richtlijn stedelijk afvalwater heeft luidens artikel 1, tweede alinea, ervan tot

6 — Arrest van 11 september 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Jurispr. blz. I-8725, punt 52).

7 — Arrest AvestaPolarit Chrome (aangehaald in voetnoot 6, punt 59). Zie ook arresten Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 4, C-416/02, punt 102, en C-121/03, punt 72) alsmede mijn conclusie van 7 september 2006, KVZ retec (C-176/05, nog aanhangig bij het Hof, punt 98).

8 — Arresten Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 4, C-416/02, punt 99, en C-121/03, punt 69).

9 — Zie arresten Commissie/Spanje met betrekking tot de varkenshouderijen (aangehaald in voetnoot 4, C-416/02, punt 101, en C-121/03, punt 71).

doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van de lozing van afvalwater. Volgens artikel 1, eerste alinea, van de richtlijn betreft zij het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. Zoals alle deelnemers aan de procedure stellen, gaat het bij de bepalingen van die richtlijn ongetwijfeld om andere voorschriften in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afval, die de toepassing van de afvalstoffenwetgeving uitsluiten. [10] Thames Water Utilities concludeert hieruit dat de uitzondering voor afvalwater ook geldt voor het lekken van afvalwater uit opvangsystemen.

30. Het Hof heeft zich tot dusver nog niet uitdrukkelijk uitgesproken over de draagwijdte van de uitzondering van artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afval juncto andere voorschriften. De opvatting van Thames Water Utilities en ook wel van België zou erop neerkomen dat het bestaan van andere voorschriften die bepaalde problemen afdoend regelen, de toepassing van de afvalstoffenwetgeving op alle andere problemen uitsluit.

31. Deze opvatting kan echter nauwelijks met de tekst van artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afval in overeenstemming worden gebracht. Volgens de Duitse versie van de kaderrichtlijn afval geldt deze niet voor de genoemde afvalstoffen, „soweit für diese bereits andere Rechtvorschriften gelten". Hieruit volgt a contrario dat de afvalstoffenwetgeving toepassing vindt voor zover de andere voorschriften niet gelden.

32. Andere taalversies brengen dezelfde gedachte enigszins anders onder woorden, namelijk door middel van een minder nauwkeurig voegwoord in combinatie met de werkwoordelijke uitdrukking „vallen onder". [11] Een met de afvalstoffenwetgeving vergelijkbaar „vallen onder" van bepaalde stoffen is enkel mogelijk voor zover overeenkomstige regelingen gelden.

33. Bovendien is de opvatting van Thames Water Utilities in strijd met de rechtspraak van het Hof dat de andere voorschriften nauwkeurige bepalingen moeten bevatten betreffende het beheer van de stoffen als afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub d, van de kaderrichtlijn afval [12] en dat zij een niveau van milieubescherming moeten opleveren

10 — In die zin reeds advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie van 10 april 2003 bij het arrest van 11 september 2003 in de zaak AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Jurispr. blz. I-8725, punt 68).

11 — Engels: „where they are already covered by other legislation", Frans: „lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation", en Spaans: „cuando ya estén cubiertos por otra legislación".

12 — Arrest AvestaPolarit Chrome (aangehaald in voetnoot 6, punt 52).

dat minstens gelijkwaardig is aan het niveau dat met de toepassing van de kaderrichtlijn afval wordt bereikt. [13] Het Hof heeft deze eisen betreffende de kwaliteit van de andere voorschriften met name op de doelstellingen van de kaderrichtlijn afval en het milieurecht van de Gemeenschap gebaseerd.

34. Voor zover bepalingen betreffende het beheer ontbreken of niet een voldoende beschermingsniveau waarborgen, moet derhalve de algemene afvalstoffenwetgeving gelden. Dienovereenkomstig eist met name de Environment Agency terecht, dat bij de toepassing van artikel 2, lid 1, sub b-iv, van de kaderrichtlijn afval wordt onderzocht, of de richtlijn stedelijk afvalwater in het geval van lekken van afvalwater uit de opvangsystemen een met de afvalstoffenwetgeving vergelijkbaar beschermingsniveau waarborgt. [14]

35. Zoals reeds gezegd regelt de richtlijn stedelijk afvalwater het opvangen, de behandeling en de lozing van afvalwater. Bijgevolg geldt de uitzondering voor afvalwater in beginsel wanneer dat water wordt opgevangen, dat wil zeggen inzonderheid wanneer het zich in de opvangsystemen bevindt, wanneer het in de waterzuiveringsinstallatie wordt behandeld en bij de lozing.

36. De lozing van afvalwater is in zoverre met het lekken uit opvangsystemen vergelijkbaar dat het afvalwater dan niet langer binnen de werkingssfeer van de richtlijn stedelijk afvalwater valt. De richtlijn stedelijk afvalwater omringt de lozing echter met de nodige maatregelen ter bescherming van het milieu. [15] Bijgevolg valt de lozing als zodanig onder de uitzondering van artikel 2, lid 1, sub b-iv, van de kaderrichtlijn afval. Aangezien het afvalwater bovendien als gevolg van de voorgeschreven behandeling vóór de lozing zijn eigenschap van afvalstof heeft verloren [16] is — anders dan Thames Water Utilities vreest — de toepassing van de afvalstoffenwetgeving ook ná de lozing uitgesloten.

13 — Arrest AvestaPolarit Chrome (aangehaald in voetnoot 8, punt 59). Zie ook de arresten Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 4, C-416/02, punt 102, en C-121/03, punt 72) en mijn conclusie van 7 september 2006 in de zaak KVZ retec (C-176/05, reeds aangehaald, punt 98).

14 — Zie in die zin de arresten Commissie/Spanje inzake de varkenshouderijen (aangehaald in voetnoot 4, C-416/02, punt 101, en C-121/03, punt 71), waarin het Hof de regeling van richtlijn 90/667/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afvallen, voor het in de handel brengen van dierlijke afvallen en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG (PB L 363, blz. 51) vergelijkt met de afvalstoffenwetgeving, en mijn conclusie in de zaak KVZ retec (aangehaald in voetnoot 7, punten 103 e.v.), waarin ik de vereisten van verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PB L 273, blz. 1) bij de overbrenging van diermeel vergelijk met die van de verordening overbrenging afvalstoffen.

15 — Zie artikel 4, lid 1, artikel 5, leden 2 en 5, artikel 6, lid 2, de artikelen 7, 9, 12, leden 2 en 3, alsmede artikel 15, leden 1 en 2.

16 — Zie boven, punt 25.

37. In de onderhavige zaak gaat het evenwel niet om de in de richtlijn stedelijk afvalwater bedoelde lozing. Het afvalwater is integendeel gelekt *vóórdat* het overeenkomstig de richtlijn stedelijk afvalwater kon worden behandeld.

38. Zoals met name België benadrukt, behandelt de richtlijn stedelijk afvalwater ook dit geval. Krachtens artikel 3, lid 2, juncto bijlage I.A moeten de opvangsystemen worden ontworpen, gebouwd en onderhouden overeenkomstig de beste kennis die geen overmatig hoge kosten veroorzaakt. In dit verband worden voorkoming van lekkages en de beperking van verontreiniging van de ontvangende wateren door overstorting van hemelwater uitdrukkelijk genoemd. De Commissie voegt hieraan toe dat de waterzuiveringsinstallaties ingevolge artikel 10 zodanig moeten worden ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en onderhouden dat zij onder *alle* normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren. Bij het ontwerpen van de installaties dient met seizoenschommelingen in de belasting rekening te worden gehouden.

39. Bijgevolg regelt de richtlijn stedelijk afvalwater het *lekken* van afvalwater uit de opvangsystemen en staat dit zelfs toe, wanneer het voorkomen ervan overeenkomstig de beste technische kennis onevenredig hoge kosten zou veroorzaken. Bovendien dienen eventueel optredende lekkages volgens dezelfde beginselen te worden verholpen aangezien zulks deel uitmaakt van het verplichte onderhoud van de opvangsystemen.

40. In tegenstelling tot wat de Environment Agency meent, blijft de richtlijn stedelijk afvalwater daarmee niet onder het beschermingsniveau van de kaderrichtlijn afval, waarvan artikel 4 het ongecontroleerd lozen van afvalstoffen verbiedt. Weliswaar zou het lekken van afvalwater als ongecontroleerd lozen kunnen worden beschouwd, doch bedoeld verbod kan niet absoluut gelden voor ieder geval van lekkage. Integendeel, de werkingssfeer ervan dient op grond van het evenredigheidsbeginsel ertoe te worden beperkt dat de houder van de afvalstoffen een ongecontroleerde lozing niet meer kan worden verweten, wanneer hij zorgvuldig heeft gehandeld.

41. De richtlijn stedelijk afvalwater preciseert juist deze in acht te nemen zorgvuldigheid. Daartoe bepaalt zij, welke maatregelen moeten worden genomen ter voorkoming van het ongecontroleerde lozen van afvalwater. Rekening dient te worden gehouden met de beste technische kennis, en de kosten van de beveiliging van de opvangsystemen en de eventuele schade bij overlopen moeten tegen elkaar worden afgewogen.

42. Ook voor het overige bevat de afvalstoffenwetgeving geen verder reikende milieubeschermingsregelingen voor ongevallen bij het vervoer van afvalstoffen die onder het niveau van de richtlijn stedelijk afvalwater zouden liggen. Inzonderheid worden de toe te passen veiligheidsnormen en de evenredigheid van de veiligheidsmaatregelen niet geregeld. Voor het vervoer van afvalstoffen zijn krachtens de artikelen 12 en 13 van de kaderrichtlijn afval slechts een registratie en een periodieke controle vereist. Artikel 13 van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap [17] bepaalt aanvullend dat de lidstaten een passend stelsel invoeren voor toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen hun rechtsgebied. De richtlijn stedelijk afvalwater haalt dit beschermingsniveau, aangezien de exploitant van de daarbij voorgeschreven plaatselijke infrastructuur — de opvangsystemen en de waterzuiveringsinstallaties — bekend is, evenals de aard van de via de opvangsystemen vervoerde afvalstoffen.

43. Bijgevolg geldt de kaderrichtlijn afval krachtens artikel 2, lid 1, sub b-iv, ervan, juncto de richtlijn stedelijk afvalwater, niet voor het lekken van afvalwater uit de opvangsystemen. De nakoming van de vereisten die aan opvangsystemen worden gesteld dient in het kader van de richtlijn stedelijk afvalwater te geschieden.

44. De Environment Agency — en ten slotte eveneens het Verenigd Koninkrijk en de Commissie — huldigen anderzijds terecht de opvatting dat de richtlijn stedelijk afvalwater geen afdoende regelingen bevat voor onbehandeld afvalwater, *nadat* het uit de opvangsystemen is gelekt.

45. Enkel voor zover afvalwater weer in de opvangsystemen terugvloeit, vindt de uitzondering voor afvalwater opnieuw toepassing. Dit is niet het geval wanneer het afvalwater buiten de opvangsystemen blijft, en inzonderheid wanneer het landoppervlak verontreinigt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren doordat de vloeibare bestanddelen in de bodem dringen, terwijl de vaste bestanddelen op het oppervlak achterblijven. Kan het afvalwater niet in de bodem dringen, dan blijft het, indien geen andere maatregelen worden getroffen, op het oppervlak staan totdat de vloeibare bestanddelen zijn verdampt.

46. In een dergelijke situatie zouden verschillende regels van de kaderrichtlijn afval

17 — PB L 30, blz. 1, in de gewijzigde versie van verordening (EG) nr. 2557/2001 van de Commissie van 28 december 2001 tot wijziging van bijlage V bij verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 349, blz. 1).

toepassing kunnen vinden. Krachtens artikel 4 dient immers niet alleen de in de richtlijn stedelijk afvalwater concreet uitgewerkte ongecontroleerde lozing te worden verboden, maar ook het ongecontroleerde storten. Dit laatste lijkt het geval te zijn, indien de verantwoordelijke persoon gelekt afvalwater laat staan op het verontreinigde oppervlak. Bovendien stelt artikel 4 eisen aan het nuttige gebruik en de verwijdering van afvalstoffen. Zo mag de volksgezondheid niet in gevaar worden gebracht en mogen er geen procedés of methodes worden aangewend die het milieu schade kunnen toebrengen, met name doordat zij water, lucht, bodem en fauna en flora in gevaar brengen, geluids- of stankhinder veroorzaken of de omgeving en het landschapsschoon nadelig beïnvloeden. Tevens dienen te worden genoemd de verplichting tot afgifte aan een ophaler krachtens artikel 8 en de voorschriften van artikel 15 betreffende de verantwoordelijkheid voor de kosten volgens het beginsel „de vervuiler betaalt". [18]

47. Bijgevolg zou op grond van de kaderrichtlijn afval de verplichting kunnen bestaan om het achtergebleven water weg te pompen, de op de bodem achtergebleven vaste bestanddelen van het afvalwater te verwijderen of, wat door België wordt bestreden, de betrokken grond te behandelen. [19]

48. De richtlijn stedelijk afvalwater bevat niet eens een aanzet tot een dergelijke regeling. Anders dan Nederland stelt, kunnen in deze richtlijn geen verplichtingen worden gevonden om de gevolgen ongedaan te maken. Daaraan gaan Thames Water Utilities, België en Nederland voorbij, waar zij stellen dat de richtlijn stedelijk afvalwater een uitputtende algemene regeling voor het beheer van afvalwater omvat, die ook ingeval van lekken in de weg staat aan de toepassing van de afvalstoffenwetgeving.

49. Bijgevolg vindt, ondanks de richtlijn stedelijk afvalwater, de afvalstoffenwetgeving

18 — Zie in dit verband arrest van 7 september 2004, Van de Walle e.a. (C-1/03, Jurispr. blz. I-7613, punten 56 e.v.).

19 — Zie arrest Van de Walle e.a. (aangehaald in voetnoot 18, punt 52). In dit verband zij opgemerkt dat in het kader van de herziening van de kaderrichtlijn afval een discussie gaande is of met afvalstoffen verontreinigde grond van de werkingssfeer van deze richtlijn moet worden uitgesloten. Zie artikel 7, lid 1, sub f, van het in voetnoot 2 aangehaalde voorstel van de Commissie, alsmede artikel 2, lid 2, sub b, van het compromisvoorstel van het Finse voorzitterschap van 31 oktober 2006, Raadsdocument 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14750.en06.pdf. Iedere regeling met een dergelijke strekking zou de werking in de praktijk van de Europese afvalstoffenwetgeving met betrekking tot het tegengaan van overtredingen aanzienlijk kunnen verzwakken, omdat de illegale verwijdering van afvalstoffen vaak geschiedt door deze met grond te vermengen. Dit geldt met name voor de verontreiniging met vloeistoffen, maar kan ook voorkomen bij het sluikstorten van vaste stoffen.

toepassing op onbehandeld afvalwater nadat het uit de opvangsystemen is gelekt.

50. Deze conclusie wordt evenmin op losse schroeven gezet door de argumentatie van België, dat het met elkaar in tegenspraak zou zijn dat richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw [20], blijkens de derde overweging van de considerans ervan, zuiveringsslib buiten de werkingssfeer van de afvalstoffenwetgeving laat vallen, maar dat dit niet zou gelden voor gelekt afvalwater. Het is immers twijfelachtig of deze overweging de huidige stand van het recht nog nauwkeurig weergeeft. Zoals de Environment Agency ter terechtzitting onder verwijzing naar het duidelijker Commissievoorstel voor deze richtlijn [21] heeft opgemerkt, berust deze overweging nog op de oorspronkelijke versie van de kaderrichtlijn afval. De kaderrichtlijn afval sloot in de toenmalige versie afvalwater en alle andere afvalstoffen die onder een bijzondere gemeenschapsregeling vallen nog zonder enige voorwaarde van de werkingssfeer daarvan uit. [22] Naar thans vigerend recht moet echter worden onderzocht in hoeverre richtlijn 86/278 andere voorschriften in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afval bevat. Zelfs indien uit dit onderzoek blijkt dat zuiveringsslib in een vergelijkbare situatie niet onder de afvalstoffenwetgeving viel, dan zou dit niet in tegenspraak zijn met de conclusie waartoe ik ben gekomen. Het verschil zou zijn rechtvaardiging veeleer vinden in het feit dat voor zuiveringsslib overeenkomstige andere bepalingen bestaan.

51. België maakt verder een vergelijking met een van de arresten inzake de Spaanse varkenshouderijen, waarin het Hof heeft geweigerd uit een eventuele schending van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen [23] de conclusie te trekken dat het op of in de bodem brengen van drijfmest met het ongecontroleerde storten van afvalstoffen moet worden gelijkgesteld. [24] Doch ook deze vergelijking kan aan mijn conclusie niet afdoen.

52. Om te beginnen vind ik het geciteerde arrest op dit punt niet overtuigend. Een inbreuk op richtlijn 91/676 bij het op of in de bodem brengen van drijfmest is een bijkomende aanwijzing dat de houder zich van de drijfmest wil ontdoen. Deze richtlijn heeft namelijk tot doel slechts zoveel drijfmest op

20 — PB L 181, blz. 6.

21 — Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw, PB 1982, C 264, blz. 3.

22 — Zie artikel 2, lid 2: „Onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen niet: [...] d) afvalwater, met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand; [...] f) afvalstoffen die onderworpen zijn aan specifieke communautaire voorschriften".

23 — PB L 375, blz. 1.

24 — Arrest Commissie/Spanje (C-416/02, aangehaald in voetnoot 4, punt 96).

of in de bodem te brengen als de planten als bemesting kunnen benutten. Meer drijfmest op of in de bodem brengen is daarom niet alleen schadelijk voor het milieu, maar is van geen nut voor de bemesting, doch alleen voor de verwijdering van de drijfmest. [25]

53. Veel belangrijker is echter, dat er een groot verschil bestaat tussen de uitgangssituatie in de genoemde varkenshouderijzaak, en in de onderhavige zaak. Er is geen verplichting om drijfmest steeds als afvalstof aan te merken, aangezien de houder ervan niet altijd voornemens is zich ervan te ontdoen, maar, naar gelang van zijn bedrijfsorganisatie, de drijfmest eventueel als mest gebruikt. [26] Daarentegen is duidelijk dat de oorspronkelijke houders van het afvalwater zich ervan ontdeden toen zij het in de opvangsystemen lieten vloeien. Een eventuele inbreuk op de richtlijn stedelijk afvalwater zou in dit verband — anders dan in het geval van de varkenshouderij — juist geen mogelijke aanwijzing zijn voor de hoedanigheid van afvalstof.

54. Hoewel thans vaststaat dat gelekt afvalwater ondanks de richtlijn stedelijk afvalwater onder de afvalstoffenwetgeving valt, is het mogelijk dat het nationale recht bepalingen met betrekking tot afvalwater bevat die verder gaan dan de richtlijn stedelijk afvalwater en ook gelekt afvalwater betreffen, dat niet in de opvangsystemen terugvloeit, en die een voldoende beschermingsniveau voor het milieu waarborgen. Ook dergelijke bepalingen zouden krachtens artikel 2, lid 1, sub b-iv, van de kaderrichtlijn afval de toepassing van de afvalstoffenwetgeving uitsluiten. [27]

55. Doordat de verwijzende rechter onvoldoende informatie heeft verstrekt betreffende de inhoud van de toepasselijke bepalingen kan het Hof in deze zaak geen hulp bieden bij dat onderzoek. De opmerkingen van de deelnemers aan de procedure — met name van het Verenigd Koninkrijk — maken het bestaan van dergelijke regelingen in de Water Industries Act 1991, die in de prejudiciële vraag wordt genoemd, echter onwaarschijnlijk. Deze wet lijkt zich in wezen veeleer tot de omzetting van de richtlijn stedelijk afvalwater te beperken. Wat de door Thames Water Utilities ter terechtzitting vermelde bepalingen van de Environmental Protection Act 1990 betreft die verband houden met maatregelen tegen bepaalde milieuschade, lijkt het twijfelachtig dat het

25 — Zie ook de veel overtuigender conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl van 12 mei 2005 in de zaak Commissie/Spanje (C-416/02, Jurispr. blz. I-7487, punten 38 e.v.).

26 — Arresten Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 4, C-416/02, punt 94, en C-121/03, punt 65), en, nog duidelijker, de conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in de zaak C-416/02 (aangehaald in voetnoot 25, punten 35 e.v.).

27 — Zie arrest AvestaPolarit Chrome (aangehaald in voetnoot 6, punten 49 e.v.).

daarbij om nauwkeurige bepalingen betreffende het beheer van afvalwater als afvalstof in de zin van artikel 1, sub d, van de kaderrichtlijn afval gaat. [28] Dit is echter noodzakelijk voor de toepassing van de uitzondering van artikel 2, lid 1, sub b-iv, van de kaderrichtlijn afval.

C — Het bestaan van bijzondere bepalingen in de zin van artikel 2, lid 2, van de kaderrichtlijn afval

56. Om de prejudiciële vragen volledig te beantwoorden dient ten slotte de vraag te worden beantwoord, of de richtlijn stedelijk afvalwater bijzondere bepalingen in de zin van artikel 2, lid 2, van de kaderrichtlijn afval bevat, waardoor gelekt afvalwater van de toepassing van de algemene afvalstoffenwetgeving wordt uitgesloten.

57. Zoals de Environment Agency, Nederland en de Commissie dienaangaande stellen, heeft het Hof reeds in het arrest AvestaPolarit Chrome duidelijk gemaakt dat bijzondere bepalingen in de zin van artikel 2, lid 2, van de kaderrichtlijn afval algemene regelingen voor het beheer van afvalstoffen opzij kunnen zetten, zonder dat de betrokken stoffen voor het overige onttrokken zijn aan de werkingssfeer van de afvalstoffenwetgeving. [29] Het Verenigd Koninkrijk noemt in dit verband als voorbeeld het arrest Mayer Parry Recycling [30], dat ging over bijzondere regelingen voor de recycling van verpakkingsafval.

58. Zoals door de Environment Agency en het Verenigd Koninkrijk wordt gesteld, bevat de richtlijn stedelijk afvalwater evenwel juist geen overeenkomstige bijzondere bepalingen met betrekking tot gelekt afvalwater, dat niet in de opvangsystemen terugvloeit. [31] Zou dit wel het geval zijn, dan zou de uitzondering voor afvalwater ook gelden voor gelekt afvalwater en zou voor de toepassing van artikel 2, lid 2, van de kaderrichtlijn afval geen plaats zijn.

59. Of en in hoeverre richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade [32] bijzondere bepalingen bevat, is voor de onderhavige zaak van geen belang, aangezien de omzettingstermijn nog tot en met 30 april 2007 loopt en de richtlijn niet van toepassing is op schade veroorzaakt door een emissie of een

28 — Zie boven punt 27.

29 — Aangehaald in voetnoot 6, punt 48.

30 — Aangehaald in voetnoot 5.

31 — Zie boven punt 48.

32 — PB L 143, blz. 56.

gebeurtenis die, of een incident dat vóór deze datum heeft plaatsgevonden. Een toepassing op het litigieuze lekken van afvalwater is dus uitgesloten. De deelnemers aan de procedure hebben deze richtlijn overigens niet genoemd.

60. In de toekomst zou evenwel de vraag kunnen rijzen hoe de algemene afvalstoffenwetgeving zich verhoudt tot schade aan wateren of bodem, zoals die in artikel 2, lid 1, sub b en c, van richtlijn 2004/35 zijn omschreven. Deze schade brengt herstelverplichtingen overeenkomstig artikel 6 en volgende met zich mee, welke van bijzondere aard zouden kunnen zijn ten opzichte van de verplichting afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen.

61. Ten slotte wijs ik er volledigheidshalve op dat richtlijn 2004/35 geen andere voorschriften in de zin van artikel 2, lid 1, sub b-iv, van de kaderrichtlijn afval bevat voor afvalwater buiten de opvangsystemen, aangezien zij niet specifiek het beheer van afvalwater als afvalstof regelt.

V — Conclusie

62. Derhalve geef ik in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

1) Onbehandeld afvalwater dat uit opvangsystemen lekt, is een afvalstof in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen.

2) Artikel 2, lid 1, sub b-iv, van richtlijn 75/442 juncto richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater sluit de

toepassing van richtlijn 75/442 op afvalwater uit terwijl het uit de opvangsystemen op het landoppervlak lekt, doch niet de toepassing ervan op onbehandeld afvalwater nadat het uit de opvangsystemen is gelekt.

3) Richtlijn 91/271 bevat voor gelekt afvalwater geen bijzondere bepalingen in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn 75/442.