FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 8 februari 2007 [1]

I — Inledning

1. I detta mål har domstolen att ta ställning till förhållandet mellan avfallsrätten och lagstiftningen om avloppsvatten. Fråga uppkommer huruvida avloppsvatten som läcker ut ur ledningsnätet skall anses utgöra avfall. I det sammanhanget skall särskilt klaras ut huruvida lagstiftningen om avloppsvatten tillräckligt reglerar den situationen.

1 — Originalspråk: tyska.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

1. Bestämmelser om avfall

2. Avfallsrätten reglerades vid den relevanta tidpunkten framför allt av rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall. [2] Det nya direktivet kommer därför fortsättningsvis att benämnas ramdirektivet om avfall (nedan även kallat ramdirektivet).

2 — EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66), ändrad senast genom kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 om anpassning av bilagorna IIA och IIB till rådets direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 135, s. 34). Direktivet upphävdes genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, s. 9) och ersattes utan ändring i sak med en konsoliderad version. Se även kommissionens förslag av den 4 januari 2006 till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall, KOM (2005) 667 slutlig, http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st05/st05050.de06.pdf. I detta pågående lagstiftningsförfarande föreslås en grundläggande förnyelse av ramdirektivet om avfall.

3. Begreppet avfall definieras i artikel 1 a i ramdirektivet om avfall som "varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga I och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med".

4. I artikel 1 d definieras begreppet hantering som "insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inbegripet kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag".

5. Enligt artikel 2.1 b skall ramdirektivet emellertid inte omfatta vissa uttryckligen nämnda avfallsslag i den utsträckning som de redan omfattas av annan lagstiftning. Under punkt iv nämns därvid avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form.

6. Enligt artikel 2.2 i ramdirektivet kan bestämmelser som avser särskilda fall eller som kompletterar bestämmelserna i direktivet i fråga om hanteringen av vissa avfallskategorier komma att beslutas genom särdirektiv.

7. I artikel 4 i ramdirektivet fastställs de centrala skyldigheterna i fråga om avfall:

"1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall."

2. Bestämmelser om avloppsvatten

8. Bestämmelser om avloppsvatten finns i rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse [3] (nedan kallat avloppsvattendirektivet). Det direktivet gäller enligt vad som sägs i artikel 1 första stycket hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. Enligt andra stycket är direktivets syfte att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av de nämnda utsläppen av avloppsvatten.

9. I artikel 3 finns bestämmelser om byggande av ledningsnät. Därvid gäller olika frister beroende på tätorternas storlek och om det är fråga om ett känsligt område. Enligt artikel 3.2 skall ledningsnäten "uppfylla kraven i bilaga 1 A".

10. Bilaga 1 A har följande lydelse:

"Ledningsnäten skall vara anpassade till kraven på vattenrening.

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

— avloppsvattnets volym och sammansättning,

— att läckor inte uppkommer,

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

11. I artiklarna 4–7 i avloppsvattendirektivet finns bestämmelser om vilken form av rening som avloppsvatten skall undergå. I artikel 8 uppställs vissa undantag.

12. I artikel 10 föreskrivs ytterligare krav på reningsanläggningar:

"Medlemsstaterna skall säkerställa att de reningsverk för avloppsvatten från tätbebyg-

3 — EGT L 135, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93, ändrad senast genom kommissionens direktiv 98/15/EG av den 27 februari 1998 om ändring av rådets direktiv 91/271/EEG, med avseende på de krav som fastställs i bilaga I (EGT L 67, s. 29).

gelse som byggs för att uppfylla kraven i artikel 4–7 utformas, byggs, drivs och underhålls så att de fungerar tillfredsställande under alla normala lokala klimatförhållanden. Vid utformningen av anläggningarna skall årstidsberoende variationer i belastningen beaktas."

13. Artikel 9 rör frågan hur gränsöverskridande problem med avloppsvatten skall lösas.

14. Artikel 11 innehåller krav på utsläpp av industrispillvatten som skall ledas till ledningsnät, och artikel 13 rör visst industrispillvatten som inte leds till rening. Artikel 12 rör återanvändning av renat avloppsvatten och artikel 14 behandlingen av slam som uppkommer vid rening av avfallsvatten.

15. Artikel 15 rör övervakningen av tillämpningen av avloppsvattendirektivet, artikel 16 information till allmänheten, artikel 17 genomförandet av direktivet i medlemsstaterna, artikel 18 formerna för kommissionens arbete och artikel 19 direktivets införlivande.

B — *De nationella bestämmelserna*

16. Begäran om förhandsavgörande innehåller inga detaljerade uppgifter om den nationella lagstiftningen. De bestämmelser som är relevanta för tolkningsfrågorna, särskilt den däri nämnda Water Industry Act 1991, tycks emellertid endast utgöra ett införlivande av gemenskapsrätten.

III — Sakomständigheterna och tolkningsfrågorna

17. Thames Water Utilities ansvarar för cirka 80 000 kilometer ledningsnät för avloppsvatten i Themsenregionen. Mot Thames Water Utilities görs gällande att det mellan februari och april 2003 vid elva tillfällen läckte ut avloppsvatten från detta ledningsnät som fyllde markområden i grevskapet Kent.

18. Sedan Environment Agency hade anmält detta åtalades Thames Water Utilities för bland annat olagligt övergivande av avfall.

Thames Water Utilities intar emellertid ståndpunkten att utläckt avloppsvatten inte utgör avfall.

19. Den nationella domstolen har mot denna bakgrund ställt följande tolkningsfrågor:

1. Skall avloppsvatten som läckt ut från ett ledningsnät för avloppsvatten som underhålls av ett avloppsföretag som regleras av avloppsvattendirektivet och/eller Water Industry Act 1991 anses utgöra avfall i den mening som avses i ramdirektivet om avfall?

2. Om fråga 1 besvaras jakande: Är sådant avloppsvatten

   a) enligt artikel 2.1 b iv i ramdirektivet om avfall jämförd med avloppsvattendirektivet och/eller Water Industry Act 1991 att anse som sådant avfall som ramdirektivet om avfall inte är tillämpligt på eller

   b) faller det, särskilt på grund av avloppsvattendirektivet, under artikel 2.2 i ramdirektivet om avfall och därmed utanför tillämpningsområdet för ramdirektivet?

20. I målet har Thames Water Utilities, Environment Agency, Förenade kungariket, Belgien, Nederländerna och kommissionen yttrat sig.

IV — Bedömning

21. Den nationella domstolen har ställt tolkningsfrågorna för att få klarhet i huruvida avloppsvatten omfattas av den generella avfallsrätten om det läcker ut från ett ledningsnät för avloppsvatten. Den nationella domstolens frågor avser två undantagbestämmelser i ramdirektivet om avfall. Enligt artikel 2.1 b iv skall ramdirektivet inte omfatta avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form, i den utsträckning som

avloppsvatten redan omfattas av annan lagstiftning (se om detta nedan under B). Enligt artikel 2.2 kan särdirektiv vid tillämpningen ha företräde framför de allmänna bestämmelserna om avfall (se om detta nedan under C). En tillämpning av dessa båda undantagsbestämmelser förutsätter att avloppsvatten utgör avfall i den mening som avses i artikel 1 a i ramdirektivet (se om detta nedan under A). [4]

A — *Definitionen av begreppet avfall*

22. I enlighet med definitionen i artikel 1 a i ramdirektivet skall prövas huruvida avloppsvatten utgör föremål, ämne eller substans som ingår i någon av de avfallskategorier som anges i bilaga I och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

23. Avloppsvatten faller åtminstone under avfallskategori Q16, som omfattar samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon annan kategori. För mig är det självklart att se saken så, att den ursprunglige innehavaren av avloppsvattnet gjorde sig av med det och även ville göra sig av med det när avloppsvattnet leddes in i ledningsnätet. Environment Agency, Förenade kungariket och Nederländerna har samma synsätt.

24. Avloppsvattnet utgjorde alltså avfall när det leddes in i ledningsnätet. För detta talar i övrigt redan existensen av det undantag från avfallsrätten som det skall talas om i det följande. Om avloppsvatten inte utgjorde avfall skulle undantaget inte behövas.

25. Egenskapen av avfall bortfaller när avloppsvattnet genom den i avloppsvattendirektivet föreskrivna reningen uppnår en kvalitet som medger att det leds ut i vattendrag eller återanvänds. Sådan rening motsvarar materialutnyttjande (recycling), såsom detta preciserats av domstolen beträffande förpackningsavfall. [5] Orenat avloppsvatten däremot har samma egenskaper som avloppsvatten som leds in i ledningsnätet och

4 — Jämför, när det gäller prövning av undantag enligt artikel 2.1 b iv, dom av den 16 december 2004 i mål C-62/03, kommissionen mot Förenade kungariket (ej offentliggjort i rättsfallssamlingen), tillgänglig endast på engelska och franska, punkt 11, samt dom av den 8 september 2005 i mål C-416/02, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7487), punkt 98 och följande punkter, och i mål C-121/03, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7569), punkt 69 och följande punkter. De båda sistnämnda domarna avser svinuppfödningsanläggningar och där förekommande djurkadaver.

5 — Dom av den 19 juni 2003 i mål C-444/00, Mayer Parry Recycling (REG 2003, s. I-6163), särskilt punkterna 63–69.

skall därför även i fortsättningen anses utgöra avfall, särskilt om det läcker ut från ledningsnätet.

B — *Artikel 2.1 b iv i ramdirektivet om avfall*

26. Enligt artikel 2.1 b iv i ramdirektivet skall direktivet emellertid inte omfatta avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form, i den utsträckning som det redan omfattas av annan lagstiftning. Jag skall därför undersöka huruvida avloppsvattendirektivet innehåller sådan annan lagstiftning.

27. Inom tillämpningsområdet för artikel 2.1 b i ramdirektivet är det för tillämpningen av undantaget inte tillräckligt att det som benämns annan lagstiftning enbart avser de ifrågavarande ämnena och föremålen utifrån till exempel ett industriellt perspektiv, utan den måste innehålla precisa bestämmelser om organiseringen av avfallshanteringen i den mening som avses i artikel 1 d i ramdirektivet. [6] Den måste även leda till att en miljöskyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av tillämpningsföreskrifterna till direktivet uppnås. Något annat skulle kunna äventyra gemenskapens syften på miljöområdet såsom de definieras i artikel 174 EG, och särskilt syftena i ramdirektivet självt. [7]

28. Thames Water Utilities anser att detär nödvändigt att i fråga om den likvärdiga skyddsnivån göra en åtskillnad mellan annan gemenskapslagstiftning och annan nationell lagstiftning, varvid tillämpliga bestämmelser i gemenskapslagstiftningen alltid bör anses likvärdiga eftersom lagstiftaren har antagit dem med vetskap om uppställda krav. Som Environment Agency emellertid framhållit har domstolen i sina domar angående spanska svinuppfödningsanläggningar klargjort att kravet på en likvärdig skyddsnivå gäller även för annan gemenskapslagstiftning. [8] Frågan om likvärdighet skall prövas konkret i varje enskilt fall. [9]

29. Avloppsvattendirektivets syfte är enligt dess artikel 1 andra stycket att skydda miljön

6 — Dom av den 11 september 2003 i mål C-114/01, AvestaPolarit Chrome (REG 2003, s. I-8725), punkt 52.

7 — Domen i målet AvestaPolarit Chrome (ovan fotnot 6), punkt 59. Jämför även domarna i målen kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 4), C-416/02, punkt 102, och C-121/03, punkt 72, samt mitt förslag till avgörande föredraget den 7 september 2006 i mål C-176/05, KVZ (anhängigt vid domstolen), punkt 98.

8 — Domarna i målen kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 4), C-416/02, punkt 99, och C-121/03, punkt 69.

9 — Domarna i målen kommissionen mot Spanien angående svinuppfödningsanläggningar (ovan fotnot 4), C-416/02, punkt 101, och C-121/03, punkt 71.

från skadlig inverkan från avloppsvatten. Direktivet gäller enligt artikel 1 första stycket hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. Som anförts av samtliga parter utgör direktivets bestämmelser utan tvekan annan lagstiftning i den mening som avses i artikel 2.1 b i ramdirektivet om avfall som utgör hinder för en tillämpning av avfallsrätten. [10] Thames Water Utilities drar av detta slutsatsen att undantaget för avloppsvatten även omfattar sådant avloppsvatten som läcker ut från ledningsnätet.

30. Domstolen har hittills ännu inte uttryckligen tagit ställning till frågan om räckvidden av undantaget enligt artikel 2.1 b i ramdirektivet jämfört med andra bestämmelser. Thames Water Utilities uppfattning, liksom Belgiens, går ut på att förekomsten av annan lagstiftning vari vissa frågor regleras i tillräcklig omfattning utesluter en tillämpning av avfallsrätten även när det gäller alla övriga frågor.

31. Den uppfattningen är emellertid knappast förenlig med ordalydelsen i artikel 2.1 b i ramdirektivet. Enligt den tyska lydelsen skall ramdirektivet om avfall inte omfatta där uppräknade avfallsslag "soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten" (i den utsträckning som de redan omfattas av annan lagstiftning). Av detta följer motsatsvis att avfallsrätten gäller i den utsträckning någon annan lagstiftning inte gäller.

32. Andra språkversioner ger uttryck för samma tanke med något annorlunda formulering, nämligen med en mindre precis konjunktion i förening med verbet täcka. [11] Endast om det finns motsvarande bestämmelser i annan lagstiftning kan ett ämne anses "täckt" på ett sätt som är jämförbart med vad som är fallet i avfallsrätten.

33. Dessutom är Thames Water Utilities uppfattning oförenlig med domstolens krav på att den andra lagstiftningen måste innehålla precisa bestämmelser om organiseringen av avfallshanteringen i den mening som avses i artikel 1 d i ramdirektivet [12] och att den måste leda till att en miljöskyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av tillämpningsföreskrifterna till ramdirektivet uppnås. [13] Dessa krav på den andra lagstiftningens kvalitet har domstolen

10 — Detta framfördes redan av generaladvokat Jacobs i förslag till avgörande föredraget den 10 april 2003 i mål C-114/01, AvestaPolaritChrome (REG 2003, s. I-8725), punkt 68.

11 — Engelska: „where they are already covered by other legislation", franska: "lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation", spanska: "cuando ya están cubiertos por otra legislación".

12 — Domen i målet AvestaPolarit Chrome (ovan fotnot 6), punkt 52.

13 — Domen i målet AvestaPolarit Chrome (ovan fotnot 6), punkt 59. Jämför även domarna i målen kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 4), C-416/02, punkt 102, och C-121/03, punkt 72, samt mitt förslag till avgörande föredraget den 7 september 2006 i mål C-176/05, KVZ retec, punkt 98.

grundat särskilt på syftena med ramdirektivet och gemenskapens miljölagstiftning.

34. Om det saknas bestämmelser om avfallshantering eller om bestämmelser som finns inte leder till en tillräckligt hög skyddsnivå måste den generella avfallsrätten gälla. Framför allt Environment Agency har därför med rätta krävt att det, för att artikel 2.1 b iv i ramdirektivet skall kunna tillämpas, görs en prövning av huruvida avloppsvattendirektivet leder till en med avfallsrätten likvärdig skyddsnivå i fall då avloppsvatten läcker ut från ledningsnätet. [14]

35. Som jag har berört gäller avloppsvattendirektivet hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten. Principiellt gäller undantaget för avloppsvatten därför under hopsamlingen av avloppsvattnet, det vill säga särskilt när det befinner sig i ledningsnätet, under reningen i reningsanläggningen och vid utsläpp.

36. Utsläpp av avloppsvatten är jämförbart med att sådant vatten läcker ut ur ledningsnätet, då avloppsvattnet därmed inte längre omfattas av avloppsvattendirektivet. I avloppsvattendirektivet regleras emellertid vilka åtgärder som är nödvändiga för att skydda miljön i fråga om avloppsvatten som släpps ut. [15] Därmed är undantaget i artikel 2.1 b iv i ramdirektivet tillämpligt på utsläppandet som sådant. Eftersom avloppsvattnet dessutom före utsläppandet genom den föreskrivna reningen har förlorat egenskapen av avfall [16] är — till skillnad från vad Thames Water Utilities befarar — en tillämpning av avfallsrätten utesluten även efter utsläppandet.

14 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen kommissionen mot Spanien angående svinuppfödningsanläggningar (ovan fotnot 4), C-416/02, punkt 101, och C-121/03, punkt 71, där domstolen jämförde avfallsrätten och bestämmelserna i rådets direktiv 90/667/EEG av den 27 november 1990 om fastställande av veterinära bestämmelser om bortskaffande, och bearbetning av animaliskt avfall och dess utsläppande på marknaden samt om förhindrande av sjukdomsalstrande organismer i foder av animaliskt ursprung samt om ändring av direktiv 90/425/EEG (EGT L 363, s. 51; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 31). Se även mitt förslag till avgörande i målet KVZ retec (ovan fotnot 7), punkt 103 och följande punkter, där jag jämför skyddsnivån i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EGT L 273, s. 1) med transporter av benmjöl med tillämpning av avfallstransportförordningen.

15 — Se artikel 4.1 jämte artikel 5.2 och 5.5, artikel 6.2, artikel 7, artikel 9, artikel 12.2 och 12.3 samt artikel 15.1 och 15.2.

16 — Se ovan punkt 25.

37. I detta fall är det emellertid inte fråga om något utsläpp enligt avloppsvattendirektivet. Avloppsvattnet har läckt ut *innan* det har kunnat renas i enlighet med avloppsvattendirektivet.

38. Som påpekats särskilt av Belgien beaktas även detta fall i avloppsvattendirektivet. Enligt artikel 3.2 jämförd med bilaga 1 A skall vid konstruktion, byggnad och underhåll av ledningsnätet bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader användas. I det sammanhanget nämns att det särskilt skall beaktas att läckor inte uppkommer och att förorening av recipienten till följd av dagvattenutsläpp begränsas. Kommissionen pekar även på att reningsverken enligt artikel 10 måste utformas, byggas, drivas och underhållas så att de fungerar tillfredsställande under *alla* normala lokala klimatförhållanden. Vid utformningen av anläggningarna skall årstidsberoende variationer i belastningen beaktas.

39. Avloppsvattendirektivet reglerar alltså den situationen att avloppsvatten *läcker ut* ur ledningsnätet och tar rentav med i beräkningen huruvida åtgärder för att förhindra läckor med bästa tillgängliga teknik medför oskäliga kostnader. Dessutom skall på samma grunder eventuellt uppkommande läckor repareras eftersom detta är en del av det föreskrivna underhållet av ledningsnätet.

40. Mot Environment Agencys uppfattning underskrider avloppsvattendirektivet alltså inte skyddsnivån i ramdirektivet, vars artikel 4 föreskriver förbud mot okontrollerat bortskaffande av avfall. Visserligen kan utläckande avloppsvatten anses som okontrollerat bortskaffande, men förbudet i fråga har inte absolut giltighet för varje fall av bortskaffande. Förbudets räckvidd begränsas snarare av proportionalitetsprincipen därigenom att innehavaren av avfallet inte kan klandras om han lagt ner tillräcklig omsorg för att undvika okontrollerat bortskaffande.

41. Det är just denna påbjudna omsorg som preciseras i avloppsvattendirektivet. I direktivet föreskrivs nämligen vilka åtgärder som skall vidtas för att förhindra att avloppsvatten läcker ut okontrollerat. Bästa tillgängliga teknik skall användas, och det skall göras en avvägning mellan å ena sidan kostnaderna för att säkra ledningsnätet och å andra sidan eventuella skador vid ett utflöde av vatten.

42. Inte heller i övrigt innehåller avfallsrätten några mer långtgående miljöskyddsbestämmelser med avseende på missöden vid transport av avfall vilkas skyddsnivå avloppsvattendirektivet skulle kunna underskrida. Framför allt regleras inte frågor om tillämplig säkerhetsstandard och säkerhetsåtgärdernas proportionalitet. När det gäller transporter av avfall föreskrivs i artiklarna 12 och 13 i ramdirektivet endast registreringsskyldighet och regelbundna inspektioner. Som komplettering föreskrivs i artikel 13 i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen [17] att medlemsstaterna skall upprätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av transporter av avfall inom områden under deras jurisdiktion. Avloppsvattendirektivet når upp till denna skyddsnivå eftersom det är känt vem som svarar för driften av den föreskrivna ortsbundna infrastrukturen, det vill säga ledningsnätet och reningsanläggningen, och vad det är för slags avfall som transporteras i ledningsnätet.

43. Följaktligen gäller ramdirektivet om avfall enligt dess artikel 2.1 b iv jämförd med avloppsvattendirektivet inte beträffande avloppsvatten som läcker ut ur ledningsnätet. Kraven på ett ledningsnät måste ställas upp inom ramen för avloppsvattendirektivet.

44. Environment Agency — och i sak även Förenade kungariket och kommissionen — har dock med rätta framhållit att avloppsvattendirektivet inte innehåller någon tillräcklig reglering beträffande orenat avloppsvatten som gäller *efter det att* detta har runnit ut ur ledningsnätet.

45. Endast om avloppsvattnet flyter tillbaka in i ledningsnätet blir undantaget för avloppsvatten på nytt gällande. En annan sak blir det däremot om vattnet kvarblir utanför ledningsnätet och framför allt om det förorenar marken. Det kan ske exempelvis genom att den flytande delen sipprar ner i jorden medan de fasta delarna blir kvar på markytan. Om vattnet inte kan sippra ner och inga andra åtgärder vidtas blir avloppsvattnet kvar på markytan tills den flytande delen har avdunstat.

46. I den situationen kan olika bestämmelser i ramdirektivet tillämpas. Enligt artikel 4

17 — EGT L 30, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2557/2001 av den 28 december 2001 om ändring av bilaga V till rådets förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 349, s. 1).

skall inte endast sådant okontrollerat bortskaffande som konkretiseras i avloppsvattendirektivet förbjudas, utan även okontrollerat övergivande. Det kan antas att det är fråga om sådant om den som är ansvarig låter utläckt avloppsvatten vara kvar på förorenad mark. Artikel 4 innehåller också krav på återvinning och bortskaffande av avfall. I samband därmed får fara för människors hälsa inte uppkomma, och inga processer eller metoder får användas som kan skada miljön, särskilt inte vatten, luft, jord eller växter och djur. De får heller inte medföra olägenheter genom buller eller lukt och de får inte negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse. Vid sidan av detta kan nämnas skyldigheten enligt artikel 8 att överlåta avfall till ett insamlingsföretag och bestämmelserna i artikel 15 om kostnadsansvar i enlighet med principen "förorenaren betalar". [18]

47. Följaktligen skulle det enligt ramdirektivet om avfall eventuellt finnas en skyldighet att pumpa bort avloppsvatten och att ta bort på markytan kvarblivande fasta delar av avloppsvattnet eller — mot Belgiens uppfattning — sanera marken. [19]

48. Avloppsvattendirektivet innehåller för närvarande inte ens någon ansats till motsvarande bestämmelser. Mot Nederländernas uppfattning kan någon sådan skyldighet till bortskaffande alltså inte utläsas av detta direktiv. Detta förbiser Thames Water Utilities, Belgien och Nederländerna när de anför att avloppsvattendirektivet innehåller en omfattande generell reglering beträffande hanteringen av avloppsvatten som i fall av läckor även utesluter en tillämpning av avfallsrätten.

49. Trots att avloppsvattendirektivet finns är det alltså avfallsrätten som gäller beträffande

18 — Se dom av den 7 september 2004 i mål C-1/03, Van de Walle m.fl. (REG 2004, s. I-7613), punkt 56 och följande punkter.

19 — Jämför domen i målet Van de Walle m.fl. (ovan fotnot 18), punkt 52. Påpekas bör här att det inom ramen för föreslagna tillägg till ramdirektivet diskuteras huruvida man skall ändra dess omfattning till att gälla mark som förorenats av avfall. Se härom artikel 2.1 f i det i fotnot 2 nämnda kommissionsförslaget och artikel 2.2 b i det finska ordförandeskapets kompromissförslag av den 31 oktober 2006, rådsdokument 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14750.en06.pdf. Ändringar av det slaget kan emellertid väsentligt försvaga den europeiska avfallsrättens praktiska verkan när det gäller att beivra överträdelser. Den illegala hanteringen av avfall handlar ju nämligen ofta om att blanda ner avfallet i marken. Detta gäller särskilt föroreningar med flytande ämnen, men det kan också vara fråga om övergivande av fasta ämnen på illegala soptippar.

orenat avloppsvatten efter att det läckt ut ur ledningsnätet.

50. Någon annan slutsats föranleds inte av Belgiens argument att det är motsägelsefullt att det i tredje skälet i rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, [20] sägs att avloppsslam som används i jordbruket inte omfattas av avfallsdirektivet, men att detta inte gäller beträffande utläckt avloppsvatten. Det är nämligen tveksamt om nämnda skäl idag beskriver rättsläget korrekt. Som Environment Agency med hänvisning till kommissionens tydligare förslag till detta direktiv [21] påpekade vid den muntliga förhandlingen, hänger skälets formulering samman med ramdirektivets ursprungliga lydelse. Från ramdirektivets tillämpningsområde uteslöts där utan villkor avloppsvatten och allt annat avfall som omfattas av särskild gemenskapsreglering. [22] Enligt nu gällande bestämmelser skall det däremot prövas i vilken mån direktiv 86/278 innehåller annan lagstiftning i den mening som avses i artikel 2.1 b i ramdirektivet. Även om man vid en sådan prövning kom fram till att avloppsslam i en jämförbar situation inte faller under avfallsrätten, skulle detta inte strida mot min redovisade slutsats. Skillnaden är att det för avloppsslam finns annan gällande lagstiftning.

51. Belgien gör också en jämförelse med en av domarna angående de spanska svinuppfödningsanläggningarna, i vilken domstolen, i samband med ett åsidosättande av rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, [23] inte ansåg att utsläpp av gödselvatten var att likställa med okontrollerat övergivande av avfall. [24] Inte heller denna jämförelse föranleder dock någon annan slutsats från min sida.

52. För det första anser jag inte att nämnda dom är övertygande på denna punkt. Ett åsidosättande av direktiv 91/676 genom utsläpp av gödselvatten utgör en ytterligare indikation på att innehavaren vill göra sig av med gödselvattnet. Direktivet i fråga syftar nämligen till att minimera utsläppen av gödselvatten till vad som kan återvinnas av

20 — EGT L 181, s. 6; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 127.

21 — Förslag till rådets direktiv om återanvändning av slam som uppkommer vid rening av avfallsvatten i jordbruket (EGT C 264, 1982, s. 3).

22 — Se artikel 2.2: "Detta direktiv gäller inte beträffande ... d) avloppsvatten med undantag för avfall i flytande form; ... f) avfall som omfattas av särskilda gemenskapsbestämmelser."

23 — EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192.

24 — Domen i målet kommissionen mot Spanien, C-416/02 (ovan fotnot 4), punkt 96.

växtligheten i form av gödsel. Merutsläpp utöver detta är därför inte endast skadligt för miljön. Det tjänar inte heller som gödsling, utan utgör endast ett sätt att göra sig av med gödselvattnet. [25]

53. Mycket viktigare är emellertid att utgångssituationen i nämnda fall beträffande en svinuppfödningsanläggning skiljer sig väsentligt från förevarande fall. Det är inte nödvändigtvis så att gödselvatten alltid skall anses utgöra avfall eftersom innehavaren inte alltid vill göra sig av med det utan kanske vill använda det som gödsel i sin verksamhet. [26] Däremot är det uppenbart att en ursprunglig innehavare gör sig av med avloppsvatten när detta leds in i ledningsnätet. Ett eventuellt åsidosättande av avloppsvattendirektivet är alltså i detta sammanhang — till skillnad från i fallet med svinuppfödningsanläggningen — ingen indikation på avfallsegenskapen.

54. Även om man kan konstatera att utläckt avloppsvatten trots avloppsvattendirektivets existens faller under avfallsrätten, kan det finnas nationella bestämmelser om avloppsvatten som går utöver avloppsvattendirektivet och som omfattar även utläckt avloppsvatten som inte flyter tillbaka i ledningsnätet och har en tillräcklig miljöskyddsnivå. Även sådana bestämmelser utesluter enligt artikel 2.1 b iv i ramdirektivet en tillämpning av avfallsrätten. [27]

55. I detta fall kan domstolen inte vara behjälplig med den prövningen eftersom den nationella domstolen inte har lämnat tillräckliga uppgifter om innehållet i de tillämpliga bestämmelserna. Att döma av de uppgifter som lämnats av parterna — särskilt Förenade kungariket — tycks det dock vara osannolikt att sådana bestämmelser finns i den i tolkningsfrågorna nämnda Water Industries Act 1991. Den lagen tycks snarare i huvudsak endast innehålla bestämmelser som utgör ett införlivande av avloppsvattendirektivet. De av Thames Water Utilities vid den muntliga förhandlingen berörda bestämmelserna i Environmental Protection Act 1990 angående åtgärder mot vissa miljöingrepp tycks inte utgöra några precisa bestämmelser om hanteringen av avlopps-

25 — Jämför även det mycket övertygande förslaget till avgörande av generaladvokat Stix-Hackl föredraget den 12 maj 2005 i mål C-416/02, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7487), punkt 38 och följande punkter.

26 — Domarna i målen kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 4), C-416/02, punkt 94, och C-121/03, punkt 65, och ännu tydligare i generaladvokat Stix-Hackls förslag till avgörande i mål C-416/02 (ovan fotnot 25), punkt 35 och följande punkter.

27 — Jämför domen i målet AvestaPolarit Chrome (ovan fotnot 6), punkt 49 och följande punkter.

vatten såsom avfall i den mening som avses i artikel 1 d i ramdirektivet om avfall. [28] Det skulle vara nödvändigt för att göra undantaget i artikel 2.1 b iv i ramdirektivet tillämpligt.

C — Förekomsten av särdirektiv i den mening som avses i artikel 2.2 i ramdirektivet om avfall

56. För att kunna ge ett fullständigt svar på tolkningsfrågorna skall avslutningsvis prövas huruvida avloppsvattendirektivet i den mening som avses i artikel 2.2 i ramdirektivet om avfall är ett särdirektiv som utesluter en tillämpning av den generella avfallsrätten när det gäller utläckt avloppsvatten.

57. Som anförts av Environment Agency, Nederländerna och kommissionen har domstolen i domen i målet AvestaPolarit Chrome klargjort att särdirektiv i den mening som avses i artikel 2.2 i ramdirektivet kan undanträngа de generella bestämmelserna om hantering av avfall, utan att avfallskategorin i fråga i övrigt undantas från avfallsrätten. [29] Förenade kungariket har härvid som exempel nämnt domen i målet Mayer Parry Recycling, [30] där fråga var om särdirektiv om materialutnyttjande av förpackningsavfall.

58. Som anförts av Environment Agency och Förenade kungariket innehåller avloppsvattendirektivet dock inga som helst särbestämmelser av det slaget i fråga om utläckt avloppsvatten som inte flyter tillbaka in i ledningsnätet. [31] I annat fall skulle undantaget för avloppsvatten omfatta även utläckt avloppsvatten, så att det inte fanns något utrymme för en tillämpning av artikel 2.2 i ramdirektivet.

59. Om och i vilken mån Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador [32] innehåller särdirektiv saknar i detta fall betydelse, eftersom fristen för införlivande av det direktivet löper till och med den 30 april 2007 och direktivet inte gäller för skador som orsakas av utsläpp, händelser eller

28 — Se ovan punkt 27.

29 — Ovan fotnot 6, punkt 48.

30 — Ovan fotnot 5.

31 — Se ovan punkt 48.

32 — EGT L 143, s. 56.

tillbud som har inträffat före detta datum. En tillämpning på det omtvistade fallet med utläckande avloppsvatten kan därför inte komma i fråga. Det nämnda direktivet har heller inte berörts av parterna.

60. För framtiden uppkommer emellertid frågan hur den generella avfallsrätten förhåller sig till skador på vatten och markskador såsom dessa definieras i artikel 2.1 b och c i direktiv 2004/35. Sådana skador utlöser en skyldighet att vidta hjälpåtgärder enligt artikel 6 och följande artiklar som, när det gäller skyldighet att återvinna eller flytta avfall, kan vara av speciell natur.

61. För fullständighetens skull skall jag avslutningsvis påpeka att direktiv 2004/35 inte innehåller någon annan lagstiftning i den mening som avses i artikel 2.1 b iv i ramdirektivet om avfall beträffande avloppsvatten utanför ledningsnätet. Direktivet har nämligen inga särskilda bestämmelser om behandlingen av avloppsvatten såsom avfall.

V — Förslag till avgörande

62. Jag föreslår därför att domstolen besvarar tolkningsfrågorna på följande sätt:

1. Orenat avloppsvatten som läcker ut ur ledningsnätet är avfall i den mening som avses i artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall.

2. Artikel 2.1 b iv i direktiv 75/442 jämförd med rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse utesluter att direktiv

75/442 gäller för avloppsvatten medan det ur ledningsnätet läcker ut på marken men utesluter inte att det gäller för orenat avloppsvattnet sedan det väl läckt ut ur ledningsnätet.

3. Direktiv 91/271 innehåller för utläckt avloppsvatten inte något särdirektiv i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 75/442.