

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

10 май 2007 година \*

По дело C-252/05

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Обединеното кралство) с акт от 20 май 2005 г., постъпил в Съда на 15 юни 2005 г., в рамките на производство по дело

**Regina**, по жалбата на

**Thames Water Utilities Ltd**

срещу

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

в присъствието на

**Environment Agency,**

\* Език на производството: английски.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н С. W. A. Timmermans, председател на състав, г-н Р. Kūris, г-н J. Makarczyk, г-н L. Bay Larsen и г-н J.-C. Bonichot (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,  
секретар: г-жа С. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и на съдебното заседание от 11 януари 2007 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Thames Water Utilities Ltd, от г-н R. McCracken, QC, и г-н G. Jones,

— за Environment Agency, от г-н D. Hart, QC, и г-н M. Harris, barrister,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа E. O'Neill, в качеството на представител, подпомагана от г-н J. Maurici, barrister,

— за белгийското правителство, от г-н M. Wimmer, в качеството на представител,

- за нидерландското правителство, от г-жа Н. Sevenster, в качеството на представител,
  
- за Комисията на Европейските общности, от г-н М. Konstantinidis и г-жа D. Lawunmi, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 февруари 2007 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, стр. 39), съответно изменена с Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 година (ОВ L 78, стр. 32, наричана по-нататък „Директива 75/442“), и на Директива 91/271/ЕИО на Съвета от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води (ОВ L 135, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 43). Препращащата юрисдикция по същество иска да се установи дали отпадъчните води, изпускани от пречиствателна мрежа, съставляват отпадъци по смисъла на Директива 75/442 и ако отговорът е положителен, дали се изключват от нейното приложно поле по силата на член 2, параграф 1, буква б), подточка iv) или на член 2, параграф 2 от нея.

## Правна уредба

### *Общностно право*

### Относно отпадъците

2 Член 1 от Директива 75/442 предвижда:

„По смисъла на настоящата директива:

а) „отпадък“ означава всяко вещество или предмет от категориите, посочени в приложение I, от които притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи;

[...]

б) „производител“ означава всяко лице, от чиито дейности се произвеждат отпадъци („първоначален производител“) и/или всяко лице, което извършва предварително преработване, смесване и други операции, водещи до промяна в естеството или състава на тези отпадъци;

- в) „притежател“ означава производител на отпадъци или физическото, или юридическо лице, което притежава отпадъците;

[...]“ [неофициален превод]

- 3 Член 2 от същата директива предвижда:

„1. От обхвата на настоящата директива се изключва следното:

[...]

- б) когато те вече са обхванати от друго законодателство:

[...]

iv) отпадъчни води, с изключение на отпадъци в течно състояние;

[...]

2. Специфични правила за специални случаи или допълващи тези на настоящата директива относно управлението на определени категории отпадъци могат да бъдат създадени чрез специални директиви.“ [неофициален превод]

## Относно отпадъчните води

- 4 Член 1 от Директива 91/271 предвижда:

„Настоящата директива се отнася за събирането, пречистването и заустването на градски отпадъчни води, както и за пречистването и заустването на отпадъчни води, произхождащи от някои промишлени отрасли.

Настоящата директива има за цел опазване на околната среда от вредните последици, причинени от заустването на споменатите по-горе отпадъчни води.“

- 5 Член 3 от същата директива предвижда в параграф 1, първа алинея, че „[д]ържавите-членки следят за това, всички агломерации да бъдат съоръжени с канализационни системи за градски отпадъчни води“, а в параграф 2, че „[к]анализационните системи, описани в параграф 1, трябва да отговарят на изискванията на приложение I, точка А“.

- 6 Приложение I, точка А от Директива 91/271 установява следните задължения:

„[...]

Проектирането, изграждането и поддръжката на канализационните системи се извършва на базата на най-напредналите технически знания, без да водят до прекомерни разходи, по-специално що се отнася до:

[...]

— предотвратяване на течовете,

[...]“.

### *Национално право*

Относно отпадъците

- 7 Член 33 (1) от Environmental Protection Act 1990 [Закон за защита на околната среда от 1990 г.] предвижда:

„[...] забранява се на всички лица: а) да обезвреждат контролирани отпадъци [...] под или на земната повърхност, независимо от конкретното място, освен ако се прилага лиценз за управление на отпадъците и обезвреждането се извършва в съответствие с него“.

- 8 В член 75 (4) от Environmental Protection Act 1990 „контролираните отпадъци“ се определят като „битови, промишлени, търговски или друг такъв вид отпадъци“.
- 9 Член 75 (8) от Environmental Protection Act 1990 предвижда, че „упоменатите в точка (7) и настоящата точка отпадъци не включват отпадъчните води (включително от съдържанието на тоалетни или чийто източник са тоалетни), освен ако правилникът не предвижда друго“.
- 10 Controlled Waste Regulations 1992 [Правилник за контролираните отпадъци от 1992 г.] е приет за прилагането на Environmental Protection Act 1990.
- 11 По силата на член 5 (1) от Controlled Waste Regulations 1992 „[...] описаните в приложение 3 отпадъци трябва да се разглеждат като промишлени за целите на част II от закона“.
- 12 Параграф 7 (а) от приложение 3 упоменава „отпадъчните води, които не отговарят на описанието по член 7 [...] и които се обезвреждат под или на земната повърхност“. Същевременно член 7 (1) (а) изключва „отпадъчните води, утайките или утайките от септични ями, които се пречистват, съхраняват или обезвреждат (освен чрез използването на мобилно съоръжение) на територията („curtilage“) на пречиствателни станции за отпадъчни води“ от обхвата на контролираните отпадъци, освен ако действията по пречистване, съхранение и обезвреждане не са неразделна част от дейността на станциите.
- 13 По силата на член 7 А от Controlled Waste Regulations 1992 „за целите на част II от Environmental Protection Act 1990 отпадъците, които не са предмет на уредба в директивата, не трябва да се разглеждат като битови, промишлени или търговски“.



- 14 Накрая Controlled Waste Regulations 1992 определя „отпадъците, предмет на уредба в директивата“, като „всяко вещество или предмет от категориите, посочени в част II на приложение 4, от които производителят или притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи, с изключение обаче на всички, които са изключени от приложното поле на директивата по силата на член 2 от нея“; понятието „се освобождава“ има еднакво значение с това в директивата, а понятието „производител“ означава всяко лице, от чиито дейности се произвеждат отпадъци, предмет на уредба в директивата, или което извършва предварително преработване, смесване или други операции, водещи до промяна в естеството или състава на тези отпадъци“.

#### Относно отпадъчните води

- 15 Към момента на извършване на нарушенията, за които се твърди, член 94 (1) от Water Industry Act 1991 [Закон за водоснабдяването и канализацията от 1991 г.] предвижда:

„Пречиствателното предприятие за отпадъчни води е длъжно: а) да предостави, контролира и осигури обхват на публичната канализационна система (на своя или друга територия), за да обезпечи нейното почистване и поддръжка, така че тази територия да разполага с ефективна канализация към настоящия момент и за в бъдеще; б) да предприеме действия за отвеждане на каналите и всякакви други многократни действия [...], които са необходими за ефективното пречистване, в отвеждащи станции или по друг начин, на съдържанието на посочените канализационни системи.“

- 16 Освен това в случай на неизпълнение на задължение от страна на посочения в член 94 (1) от Water Industry Act 1991 оператор, поел пречистването на отпадъчните води, по силата на член 18 от същия закон министърът [secrétaire d'Etat] или генералният директор на службата по водите е длъжен да издаде подлежаща на изпълнение окончателна заповед (приложима след състезателно производство) или неокончателна заповед (с незабавна приложимост), налагаща задължение за действие с оглед на изпълнението на съответното задължение.

17 Urban Waste Water Treatment (England and Wales) Regulations 1994 [Правилник (Англия и Уелс) за пречистване на градските отпадъчни води от 1994 г.] е приет с оглед на прилагането на Директива 91/271 и допълва разпоредбите на член 94 от Water Industry Act 1991.

18 Член 4 (1) от Urban Waste Water Treatment (England and Wales) Regulations 1994 предвижда:

„Настоящите разпоредби допълват уредбата на задължението, наложено от член 94 от Water Industry Act 1991 [...], като всяко нарушение на съдържащите се в тях правила трябва да се счита по смисъла на настоящия акт за нарушение на посочената разпоредба.“

19 Член 4 (4) предвижда, че задълженията по член 94 (1) (b) съдържат задължението „да се направи необходимото градските отпадъчни води, постъпващи в канализационните системи, преди заустването им да бъдат пречиствани в съответствие с член 5“.

### **Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси**

20 Thames Water Utilities Ltd е публично предприятие за пречистване на отпадъчни води. Срещу него е образувано наказателно производство по искане на Environment Agency, самостоятелно юридическо лице, в чиято компетентност попада част от контрола на замърсяването в Англия и Уелс. Обвинението срещу Thames Water Utilities Ltd е, че е заустило непречистени отпадъчни води, съставляващи „контролирани отпадъци“, на територията на графство Кент, както и в контролирани води на същото графство. Компетентната юрисдикция

е South East London Division, Bromley Magistrates' Court (District Judge Carr) [поделение югоизточен Лондон, Районен съд Бромли (районен съдия Carr)]. Последната отказва да се произнесе по предварителен въпрос, имащ за цел да определи дали отпадъчните води, изпускани от канализационните системи, които се поддържат от предприятие като Thames Water Utilities Ltd, съставляват „контролиран отпадък по смисъла на английското законодателство“.

- 21 Thames Water Utilities Ltd отправя до препращащата юрисдикция искане за съдебен преглед („judicial review“) на отказа от произнасяне.
- 22 След като изтъква, че по смисъла на националното право контролиран отпадък трябва да представлява отпадък по смисъла на Директива 75/442, High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Висш съд (Англия и Уелс), поделение на състава на Кралицата (Административен съд)] решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Отпадъчните води, изпускани от пречиствателна мрежа за отпадъчни води, която се стопанисва от публично пречиствателно предприятие за отпадъчни води в съответствие с Директива [91/271] и/или с Water Industry Act 1991 [...], числят ли се към „отпадъците“, квалифицирани [като] такива по смисъла на Директивата [75/442]?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос дали упоменатите отпадъчни води:

- а) се изключват от приложното поле на понятието „отпадъци“, квалифицирани [като] такива по смисъла на [Директива 75/442] по силата на член 2, параграф 1, буква б), подточка iv), на [Директива 75/442], по специално предвид действието на [Директива 91/271] и/или на [Water Industry Act 1991], или

- б) попадат в приложното поле на член 2, параграф 2 от [Директива 75/442] и изключени ли са от приложното поле на понятието „отпадъци“, квалифицирани [като] такива по смисъла на [Директива 75/442], по-специално предвид действието на [Директива 91/271]?”

## По преюдициалните въпроси

### *По първия въпрос*

- 23 С първия си въпрос препращащата юрисдикция цели да се установи дали отпадъчните води съставляват отпадъци по смисъла на Директива 75/442, когато същите се изпускат от пречиствателна мрежа, стопанисвана от публично предприятие в приложение на законодателството, прието за транспониране на Директива 91/271.
- 24 Член 1, буква а) от Директива 75/442 определя като отпадък „всяко вещество или предмет от категориите, посочени в приложение I, от които притежателят се освобождава или възнамерява [...] да се освободи“. Приложението уточнява и илюстрира определението, като предлага списък с вещества и предмети, които могат да се квалифицират като отпадъци. Списъкът обаче е само примерен, а квалифицирането на отпадъка зависи преди всичко от поведението на притежателя и значението на понятието „се освобождава“ (вж. Решение от 7 септември 2004 г. по дело Van de Walle и др., C-1/03, Recueil, стр. I-7613, точка 42 и цитираната съдебна практика).
- 25 Член 2, параграф 1 от Директива 75/442 освен това посочва видовете отпадъци, които при определени условия могат да се изключат от приложното поле на тази директива, въпреки че става въпрос за отпадъци, които отговарят на определението, дадено в член 1, буква а) от нея.

- 26 Съгласно член 2, параграф 1, буква б), подточка iv) същото се отнася и до „отпадъчни води, с изключение на отпадъци в течно състояние“. От тази разпоредба произтича, че общностният законодател е имал намерение изрично да квалифицира отпадъчните води като „отпадъци“ по смисъла на Директива 75/442, като същевременно предвижда, че при определени условия те могат да не попаднат в приложното ѝ поле, а оттам и под действието на общия правен режим за отпадъците, който тя въвежда.
- 27 В това отношение понятието „се освобождава“ трябва да се тълкува в светлината не само на целите на Директива 75/442, т.е. закрила на човешкото здраве и околната среда срещу вредоносните последици, предизвикани от събирането, превозването, пречистването, съхранението и депонирането на отпадъците, а и на член 174, параграф 2 ЕО. Последният предвижда, че „[п]олитиката на Общността в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита, като взема предвид различното състояние на регионите в Общността. Тя се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия [...]“. Понятието „се освобождава“ следователно не би могло да се тълкува стеснително (вж. в този смисъл по-специално Решение от 15 юни 2000 г. по дело ARCO Chemie Nederland и др., C-418/97 и C-419/97, Recueil, стр. I-4475, точки 36—40).
- 28 Обстоятелството, че отпадъчните води се изпускат от пречиствателна мрежа, не влияе върху тяхното естество на „отпадъци“ по смисъла на Директива 75/442. Всъщност изтичането на отпадъчни води извън пречиствателната мрежа представлява случай на „освобождаване“ от тези води от страна на предприятието за пречистване, което е техен притежател. Случайният характер на такова изливане не позволява да се направи по-различен извод. Съдът всъщност приема, че случайното изливане на въгледороди върху земната повърхност може да се анализира като действие, чрез което техният притежател „се освобождава“ от тях (вж. в този смисъл Решение по дело Van de Walle и др., посочено по-горе, точка 47). Съдът също приема, че Директива 75/442 отчасти би се оказала лишена от смисъл, ако въгледородите, причинили замърсяване, не се приемат за отпадъци единствено поради случайното им изливане (вж. Решение по дело Van de Walle и др., посочено по-горе, точка 48). Същият механизъм на разсъждение се прилага и по отношение на случайно изливащи се отпадъчни води.

29 При това положение на първия въпрос следва да се отговори, че отпадъчните води, изпускани от пречиствателна мрежа за отпадъчни води, която се стопанисва от публично предприятие за пречистване на отпадъчни води в приложение на Директива 91/271 и на приетото законодателство за нейното транспониране, съставляват отпадъци по смисъла на Директива 75/442.

*По втория въпрос, буква а)*

30 С буква а) от втория си въпрос препращащата юрисдикция цели по същество да се установи дали отпадъчните води, изпускани от пречиствателна мрежа за отпадъчни води, са отпадъци, изключени от приложното поле на Директива 75/442 по силата на член 2, параграф 1, буква б), подточка iv) от нея, и по-специално предвид действието на Директива 91/271 или на Water Industry Act 1991, или на съвместното действие на тези два акта.

31 Член 2, параграф 1, буква б), подточка iv) от Директива 75/442 изключва от приложното си поле отпадъчните води с изключение на течните отпадъци, при условие обаче че тези отпадъчни води са обхванати от „друго законодателство“.

32 Както постановява Съдът в точка 49 от Решение от 11 септември 2003 г. по дело AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Recueil, стр. I-8725), понятието „друго законодателство“, използвано от Директива 75/442 в член 2, параграф 1, буква б), може да се отнася и до националното законодателство.

33 За да могат обаче да се считат за „друго законодателство“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква б), съответните норми не трябва по обхват да се ограничават до определено вещество, а е необходимо да съдържат точни разпоредби, които

да организират управлението на отпадъци по смисъла на член 1, буква г) от споменатата директива. В противен случай управлението на разглежданите отпадъци няма да бъде организирано нито в рамките на последната директива, нито на някоя друга, нито пък в рамките на национално законодателство, което би било в противоречие както с текста на член 2, параграф 1, буква б) от Директива 75/442, така и със самата цел на общностното законодателство в областта на отпадъците (вж. в този смисъл Решение по дело AvestaPolarit Chrome, посочено по-горе, точка 52).

- 34 Оттук следва, че за да се считат за „друго законодателство“, разглежданите общностни или национални норми трябва да съдържат точни разпоредби за организация на управлението на отпадъците и да осигуряват равнище на защита, което е най-малко равностойно на произтичащото от Директива 75/442, и по-специално от членове 4, 8 и 15 от нея.
- 35 Директива 91/271 не осигурява такова равнище на защита. Като урежда събирането, пречистването и заустването на отпадъчните води, във връзка с изтичането им тя се ограничава да предвиди задължение за предотвратяване на опасността от такъв вид изтичания по време на проектирането, изграждането и поддръжката на канализационните системи. Директива 91/271 не определя никакви цели във връзка с обезвреждането на отпадъците или почистването на замърсената почва. При това положение не може да се счита, че тя се отнася до управлението на отпадъчните води, изпускани от пречиствателни мрежи, както и че осигурява равнище на защита, най-малко равностойно на произтичащото от Директива 75/442.
- 36 Що се отнася до приложимото по главното производство национално законодателство, нито писмените документи, представени на Съда, нито становищата по време на заседанието позволяват да се определи точният обхват на правомощията, с които разполага компетентният административен орган в Обединеното кралство. Препращащата юрисдикция следва да определи в светлината на критериите, установени в точки 34 и 35 от настоящото решение, дали Water Industry Act 1991 или Urban Waste Water (England and Wales) Regulations 1994 съдържат точни разпоредби за организация на управлението на разглежданите отпадъци и дали предвид на естеството си те могат да осигурят защита на околната среда, равностойна на гарантираната от Директива 75/442, и по-специално от членове 4, 8 и 15 от нея.

- 37 Ако това не е така, препрращащата юрисдикция следва да не взема предвид националните разпоредби и да приложи в главното производство разпоредбите на Директива 75/442, както и националните мерки за нейното транспониране.
- 38 Ето защо на втория въпрос, буква а) следва да се даде отговор, от една страна, че Директива 91/271 не съставлява „друго законодателство“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от Директива 75/442 и от друга страна, че препрращащата юрисдикция трябва да провери съгласно установените в настоящото решение критерии дали националното законодателство може да се разглежда като представляващо „друго законодателство“ по смисъла на посочената разпоредба. Това е така, ако националното законодателство съдържа точни разпоредби за организиране на управлението на разглежданите отпадъци и ако предвид на естеството си може да осигури защита на околната среда, равностойна на гарантираната от Директива 75/442, и по-специално от членове 4, 8 и 15 от нея.

*По втория въпрос, буква б)*

- 39 Съдът приема, че в редакцията си след измененията с Директива 91/156 Директива 75/442 е рамков законодателен акт, като член 2, параграф 2 от нея предвижда, че със специални директиви могат да бъдат създадени специфични правила за специални случаи или допълващи правила за уреждане на управлението на някои категории отпадъци. Такава специална директива може да се приеме за *lex specialis* спрямо Директива 75/442, като нейните разпоредби се прилагат с предимство пред тези на последната в случаите, които тя има за цел да уреди по специален начин (вж. в този смисъл Решение от 19 юни 2003 г. по дело Mayer Parry Recycling, C-444/00, Recueil, стр. I-6163, точки 51 и 57).
- 40 Въпреки това, както е отбелязано в точка 35 от настоящото решение, Директива 91/271 не съдържа нито една разпоредба относно отпадъчните



води в това им качество, изпускани от пречиствателна мрежа. Следователно тя не би могла да се разглежда като съдържаща специфични правила за специални случаи или допълващи правила спрямо тези по Директива 75/442, предназначени да уреждат управлението на отпадъчните води, изпускани от пречиствателна мрежа.

- 41 При това положение на буква б) от втория въпрос следва да се отговори, че Директива 91/271 не може да се приеме за *lex specialis* спрямо Директива 75/442, що се отнася до управлението на отпадъчните води, изпускани от пречиствателна мрежа, поради което не би могла да се приложи по силата на член 2, параграф 2 от последната.

### **По съдебните разноси**

- 42 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Отпадъчните води, изпускани от пречиствателна мрежа за отпадъчни води, която се стопанисва от публично предприятие за пречистване на отпадъчни води в приложение на Директива 91/271/ЕИО на Съвета от 21 май 1991 година за пречистването на градските отпадъчни води и на**

приетото законодателство за нейното транспониране, съставляват отпадъци по смисъла на Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците, съответно изменена с Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 година.

- 2) Директива 91/271 не съставлява „друго законодателство“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от Директива 75/442, съответно изменена с Директива 91/156. Препращащата юрисдикция следва да провери съгласно установените в настоящото решение критерии дали националното законодателство може да се разглежда като представляващо „друго законодателство“ по смисъла на посочената разпоредба. Това е така, ако националното законодателство съдържа точни разпоредби за организиране на управлението на разглежданите отпадъци и ако съобразно естеството си може да осигури защита на околната среда, равностойна на гарантираната от Директива 75/442, съответно изменена с Директива 91/156, и по-специално от членове 4, 8 и 15 от нея.
  
- 3) Директива 91/271 не може да се приеме като *lex specialis* спрямо Директива 75/442, съответно изменена с Директива 91/156, що се отнася до управлението на отпадъчните води, изпускани от пречиствателна мрежа, поради което не би могла да се приложи по силата на член 2, параграф 2 от последната.

Подписи