

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 10. maja 2007*

V zadevi C-252/05,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo High Court of Justice (Anglija in Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Združeno kraljestvo), z odločbo z dne 20. maja 2005, ki je prispela na Sodišče 15. junija 2005, v postopku

Regina, na predlog

Thames Water Utilities Ltd,

proti

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

ob udeležbi

Environment Agency,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, P. Küris, J. Makarczyk, L. Bay Larsen in J.-C. Bonichot (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. januarja 2007,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Thames Water Utilities Ltd R. McCracken, QC, in G. Jones,

— za Environment Agency D. Hart, QC, in M. Harris, barrister,

— za vlado Združenega kraljestva E. O'Neill, zastopnica, skupaj z J. Mauricijem, barrister,

— za belgijsko vlado M. Wimmer, zastopnik,

— za nizozemsko vlado H. Sevenster, zastopnica,

— za Komisijo Evropskih skupnosti M. Konstantinidis in D. Lawunmi, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi
8. februarja 2007

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL L 194, str. 39), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL L 78, str. 32, v nadaljevanju: Direktiva 75/442), in Direktive Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (UL L 135, str. 40). Predložitveno sodišče v bistvu želi ugotoviti, ali je odpadna voda, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja, odpadek v smislu Direktive 75/442, in če je odgovor na vprašanje pritrdilen, ali je izključena iz njenega področja uporabe na podlagi njenega člena 2(1)(b)(iv) ali člena 2(2).

Pravni okvir

Pravo Skupnosti

Odpadki

2 V členu 1 Direktive 75/442 je določeno:

„V tej direktivi izraz:

a) ‚odpadek‘ pomeni vsako snov ali predmet v skupinah, navedenih v Prilogi I, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči.

[...]

b) ‚povzročitelj‘ pomeni vsakogar, katerega dejavnosti povzročajo nastajanje odpadkov (izvirni povzročitelj) in/ali vsakogar, ki izvaja predobdelavo, mešanje ali druge postopke, katerih posledica je sprememba narave ali sestave odpadkov;

- c) ‚imetnik‘ pomeni povzročitelja odpadkov ali fizično ali pravno osebo, ki ima odpadke;

[...]“

- 3 V členu 2 iste direktive je določeno:

„1. Direktiva se ne nanaša na:

[...]

- b) če jih že ureja druga zakonodaja:

[...]

iv) odpadne vode, razen odpadkov v tekočem stanju;

[...]

2. Posebna pravila za posamezne primere ali tista, ki dopolnjujejo pravila te direktive o ravnanju z določenimi skupinami odpadkov, se lahko določijo s posameznimi direktivami.“

Odpadna voda

- 4 V členu 1 Direktive 91/271 je določeno:

„Ta direktiva ureja zbiranje, čiščenje in odvajanje komunalne odpadne vode ter čiščenje in odvajanje odpadne vode iz določenih industrijskih sektorjev.

Cilj te direktive je varstvo okolja pred škodljivimi vplivi zgoraj navedenega odvajanja odpadne vode.“

- 5 Ta direktiva v členu 3(1), pododstavek 1, določa, da „[d]ržave članice za vse aglomeracije zagotovijo kanalizacijske sisteme za komunalno odpadno vodo“ in, v pododstavku 2, da „[morajo] kanalizacijski sistemi, opisani v odstavku 1, [...] zadostiti zahtevam iz Priloge I(A)“.

- 6 V Prilogi I(A) k Direktivi 91/271 so naložene te obveznosti:

„[...]“

K načrtovanju, izgradnji in vzdrževanju kanalizacijskih sistemov je potrebno pristopiti v skladu z najboljšim tehničnim znanjem, brez nepotrebnih stroškov, pri čemer je potrebno posebno pozornost nameniti:

[...]

— preprečevanju puščanja,

[...]“

Nacionalno pravo

Odpadki

7 V členu 33(1) Environmental Protection Act 1990 je določeno:

„[...] V]sakomur se prepove – a) odstanjevanje nadzorovanih odpadkov [...] v zemlji ali nad zemljo, ne glede na kraj, razen če obstaja veljavno dovoljenje za ravnanje z odpadki in če se odstanjevanje izvaja v skladu s tem dovoljenjem.“

- 8 V členu 75(4) Environmental Protection Act 1990 so „nadzorovani odpadki“ opredeljeni kot „odpadki iz gospodinjstev, iz industrije in iz podjetij, ali drugi odpadki te vrste“.
- 9 V členu 75(8) Environmental Protection Act 1990 je določeno, da „med odpadke, ki so navedeni v (7) in v tej točki, ne spada odpadna voda (skupaj z vsebino stranišč ali iz stranišč), če ni s predpisi določeno drugače“.
- 10 Controlled Waste Regulations 1992 so bila sprejeta na podlagi Environmental Protection Act 1990.
- 11 Na podlagi pravila 5(1) Controlled Waste Regulations 1992 „[...] je treba z odpadki, ki so opisani v Prilogi 3, ravnati kot z odpadki iz industrije za namene dela II zakona“.
- 12 V odstavku 7(a) Priloge 3 je navedena „odpadna voda, ki ne spada v opis iz pravila 7 [...], ki se odstrani v zemljo ali nad zemljo“. Vendar pa je s pravilom 7(1)(a) iz področja nadzorovanih odpadkov izključena „odpadna voda, blato ali blato iz greznic, ki se čisti, zbira ali odstranjuje (drugače kot s premično napravo) na zemljišču („curtilage“) čistilnih naprav za odpadno vodo“, razen če čiščenje, shranjevanje in odstranjevanje niso sestavni del dejavnosti naprav.
- 13 Na podlagi pravila 7A Controlled Waste Regulations 1992 „se za namene dela II Environmental Protection Act 1990 odpadki, ki niso odpadki, na katere se nanaša direktiva, ne smejo obravnavati kot odpadki iz gospodinjstev, iz industrije ali iz podjetij“.

- 14 Na koncu Controlled Waste Regulations 1992 opredeljujejo „odpadke, na katere se nanaša direktiva“ kot „vsako snov ali predmet iz skupin, ki so navedene v delu II Priloge 4, ki ga povzročitelj ali oseba, ki ga ima v posesti, zavrže ali namerava ali mora zavreči, vendar z izjemo vsega, kar je izključeno iz področja uporabe Direktive na podlagi njenega člena 2“; beseda „zavreči“ ima enak pomen kot tista iz direktive in beseda „povzročitelj“ pomeni vsakogar, katerega dejavnosti povzročajo odpadke iz direktive ali ki izvaja predobdelavo, mešanje ali druge postopke, katerih posledica je sprememba narave ali sestave odpadkov“.

Odpadna voda

- 15 V času, ko naj bi bile storjene domnevne kršitve, je bilo v členu 94(1) Water Industry Act 1991 določeno:

„Podjetje, ki čisti odpadno vodo, je zavezano: a) zagotavljati, izboljšati in razširiti sistem javne kanalizacije (na njegovem območju ali kje drugje) in s čiščenjem in vzdrževanjem te kanalizacije zagotovi, da to območje učinkovito odvaja vodo in da jo bo odvajalo še naprej; b) sprejeti ukrepe za odstranjevanje teh odpadkov in vse druge ukrepe [...], ki so občasno potrebni za učinkovito obdelavo vsebine teh odtokov v napravah za izpraznitev ali na kak drug način.“

- 16 Poleg tega je v primeru, ko izvajalec čiščenja odpadne vode iz člena 94(1) Water Industry Act 1991 krši obveznost, državni sekretar ali generalni direktor storitev za rabo vode na podlagi člena 18 tega zakona zavezan izdati dokončni (izvršljiv po kontradiktornem postopku) ali začasni (takoj izvršljiv) nalog za izvršbo, s katerim se zahteva sprejetje ukrepov za zagotovitev spoštovanja navedene obveznosti.

- 17 Urban Waste Water Treatment (Anglija in Wales) Regulations 1994 so bila sprejeta zaradi izvedbe Direktive 91/271 in dopolnjujejo pravila iz člena 94 Water Industry Act 1991.
- 18 V pravilu 4(1) Urban Waste Water Treatment (Anglija in Wales) Regulations 1994 je določeno:

„Te določbe dopolnjujejo določbe v zvezi z obveznostjo, ki je naložena v členu 94 Water Industry Act 1991 [...], in vsako kršitev zahtev teh določb je treba za namene tega zakona obravnavati kot kršitev navedenega predpisa.“

- 19 V pravilu 4(4) je določeno, da je med obveznostmi na podlagi člena 94(1)(b) tudi obveznost, „da se zagotovi, da se odpadna komunalna voda, ki vstopa v kanalizacijske sisteme, pred njenim odvajanjem očisti v skladu s pravilom 5“.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 20 Thames Water Utilities Ltd je podjetje, ki izvaja javno službo čiščenja odpadne vode. Zoper to podjetje je Environment Agency, ki je samostojna pravna oseba, med drugim pristojna za določene vidike nadzora onesnaževanja v Angliji in v Walesu, sprožilo kazenski pregon. Thames Water Utilities Ltd se očita, da je neočiščeno odpadno vodo, ki je „nadzorovan odpadek“, odvajalo na ozemlje okrožja Kent in v nadzorovane vode istega okrožja. Pristojno sodišče je South East London Division,

Bromley Magistrates' Court (District Judge Carr). To je zavrnilo odločanje o pravnem vprašanju, s katerim naj bi se ugotovilo, ali je odpadna voda, ki izteka iz cevi, ki jih vzdržuje podjetje, ki izvaja čiščenje odpadne vode, kot je Thames Water Utilities Ltd, „nadzorovan odpadek v smislu angleške zakonodaje“.

21 Thames Water Utilities Ltd je pri predložitvenem sodišču vložilo zahtevo za sodni nadzor („judicial review“) zoper to zavrnitev odločanja.

22 High Court of Justice (Anglija in Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), je potem, ko je ugotovilo, da mora nadzorovan odpadek v smislu nacionalnega prava biti odpadek v smislu Direktive 75/442, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je odpadna voda, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja odpadne vode, ki ga vzdržuje podjetje, ki izvaja javno službo čiščenja odpadne vode v skladu z Direktivo [91/271] in/ali Water Industry Act 1991 [...], ‚odpadek‘, [kot] je opredeljen v smislu Direktive [75/442]?

2. Če je odgovor na vprašanje 1 pritrdilen, ali je zgoraj navedena odpadna voda:

a) na podlagi člena 2(1)(b)(iv) [Direktive 75/442] v povezavi z [Direktivo 91/271] in/ali [Water Industry Act 1991] izključena iz področja uporabe pojma ‚odpadek‘, [kot] je opredeljen v smislu [Direktive 75/442], ali

- b) spada na področje uporabe člena 2(2) [Direktive 75/442] in je zlasti na podlagi [Direktive 91/271] izključena iz področja uporabe pojma ‚odpadek‘, [kot] je opredeljen v smislu [Direktive 75/442]?“

Vprašnji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 23 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali je odpadna voda odpadek v smislu Direktive 75/442, če izteka iz kanalizacijskega omrežja, ki ga vzdržuje javno podjetje, v skladu z zakonodajo, ki je bila sprejeta zaradi prenosa Direktive 91/271.
- 24 V členu 1(a) Direktive 75/442 je odpadek opredeljen kot „vsaka snov ali predmet v skupinah, navedenih v Prilogi I, ki ga imetnik zavrže ali namerava [...] zavreči“. Ta priloga podrobneje določa in prikazuje to opredelitev s tem, da določa seznam snovi in predmetov, ki jih je mogoče opredeliti kot odpadke. Vendar pa je ta seznam zgolj vodilo, tako da izhaja opredelitev odpadkov predvsem iz imetnikovega ravnanja in iz pomena besed „zavreči“ (glej sodbo z dne 7. septembra 2004 v zadevi Van de Walle in drugi, C-1/03, ZOdl., str. I-7613, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 25 V členu 2(1) Direktive 75/442 so prav tako navedene vrste odpadkov, ki jih je pod določenimi pogoji mogoče izključiti iz področja uporabe te direktive, čeprav gre za odpadke, ki so opredeljeni v njenem členu 1(a).

- 26 V členu 2(1)(b)(iv) Direktive 75/442 to velja za „odpadno vodo, razen tekočih odpadkov“. Iz te določbe izhaja, da je zakonodajalec Skupnosti želel izrecno opredeliti odpadno vodo kot „odpadek“ v smislu Direktive 75/442, pri čemer določa, da se pod določenimi pogoji za te odpadke ne uporablja ta direktiva in posledično z njo uvedena splošna pravna ureditev odpadkov.
- 27 Pri tem je treba besedo „zavreči“ razlagati ne zgolj glede na cilja Direktive 75/442, ki sta varovanje zdravja ljudi in varstvo okolja zoper škodljive učinke zbiranja, prevoza, obdelave, shranjevanja in odlaganja odpadkov, ampak tudi glede na cilje člena 174(2) ES. Ta določa, da je „[c]ilj okoljske politike Skupnosti [...] doseči visoko raven varstva, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Skupnosti. Politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno [...]“. Besede „zavreči“ zato ni mogoče razlagati ozko (v tem smislu glej zlasti sodbo z dne 15. junija 2000 v zadevi ARCO Chemie Nederland in drugi, C-418/97 in C-419/97, Recueil, str. I-4475, točke od 36 do 40).
- 28 Okoliščina, da odpadna voda izteka iz kanalizacijskega omrežja, ne vpliva na naravo „odpadkov“ v smislu Direktive 75/442. Puščanje odpadne vode zunaj kanalizacijskega omrežja namreč pomeni okoliščino, s katero podjetje, ki izvaja čiščenje odpadne vode, ki je imetnik take vode, to „zavrže“. Dejstvo, da je prišlo do razlitja po naključju, ne dovoljuje drugačnega zaključka. Sodišče je namreč razsodilo, da je naključno izlitje ogljikovodikov na zemljo mogoče obravnavati kot dejanje, s katerim imetnik teh ogljikovodikov „te zavrže“ (v tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo Van de Walle in drugi, točka 47). Sodišče je tudi razsodilo, da bi bila Direktiva 75/442 deloma neučinkovita, če se ogljikovodiki, ki povzročijo onesnaženost, ne bi šteli za odpadke samo zato, ker so bili naključno razliti (v tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo Van de Walle in drugi, točka 48). Isto utemeljitev je treba sprejeti tudi glede naključnega razlitja odpadne vode.

- 29 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je odpadna voda, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja, ki ga vzdržuje podjetje, ki izvaja javno službo čiščenja odpadne vode, v skladu z Direktivo 91/271 in zakonodajo, ki je bila sprejeta zaradi njenega prenosa, odpadek v smislu Direktive 75/442.

Vprašanje 2(a)

- 30 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem 2(a) v bistvu ugotoviti, ali je odpadna voda, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja odpadne vode, izključena iz področja uporabe pojma ‚odpadek‘, kot je opredeljen v smislu Direktive 75/442, na podlagi njenega člena 2(1)(b)(iv) in zlasti na podlagi Direktive 91/271, ali Water Industry Act 1991, ali obeh pravnih instrumentov skupaj.
- 31 V členu 2(1)(b)(iv) Direktive 75/442 je iz njenega področja uporabe izključena odpadna voda, razen tekočih odpadkov, vendar pod pogojem, da to odpadno vodo ureja „druga zakonodaja“.
- 32 Kot je razsodilo Sodišče v točki 49 sodbe z dne 11. septembra 2003 v zadevi AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Recueil, str. I-8725), se besedi „druga zakonodaja“, ki se uporabljata v členu 2(1)(b) Direktive 75/442, lahko nanašata tudi na nacionalno zakonodajo.
- 33 Vendar pa zadevna pravila zato, da jih je mogoče šteti za „drugo zakonodajo“ v smislu navedenega člena 2(1)(b), ne smejo biti omejena zgolj na posamezno snov, ampak morajo obsegati natančne določbe, ki urejajo ravnanje z njimi kot z odpadki v

smislu člena 1(d) navedene direktive. V nasprotnem primeru ravnanje z zadevnimi odpadki ne bi bilo urejeno ne v okviru te direktive niti v okviru kake druge direktive ali v okviru nacionalne zakonodaje, kar bi bilo v nasprotju z besedilom člena 2(1)(b) Direktive 75/442 in s samim ciljem zakonodaje Skupnosti na področju odpadkov (v tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo AvestaPolarit Chrome, točka 52).

34 Iz tega izhaja, da morajo pravila Skupnosti in nacionalna pravila zato, da jih je mogoče šteti za „drugo zakonodajo“, obsegati natančne določbe, ki urejajo ravnanje z odpadki, in morajo zagotoviti raven varstva, ki je vsaj enaka tisti, ki izhaja iz Direktive 75/442, natančneje iz njenih členov 4, 8 in 15.

35 Direktiva 91/271 ne zagotavlja takšne ravni varstva. Čeprav ureja zbiranje, čiščenje in odvajanje odpadne vode, pa se glede odpadne vode omejuje na določitev obveznosti preprečevanja tveganja takšnih puščanj pri načrtovanju, izgradnji in vzdrževanju kanalizacijskih sistemov. Direktiva 91/271 ne določa nobenega cilja na področju odstranjevanja odpadkov ali dekontaminacije okuženih tal. Zato ni mogoče šteti, da se ta nanaša na ravnanje z odpadnimi vodami, ki iztekajo iz kanalizacijskih omrežij, in da zagotavlja raven varstva, ki je vsaj enaka tisti, ki izhaja iz Direktive 75/442.

36 V zvezi z naSodišče v zvezi z nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu v glavni stvari, niti iz pisnih stališč, ki so bila predložena Sodišču, niti iz stališč, ki so bila podana na obravnavi, ni moglo ugotoviti natančnega obsega pooblastil pristojnega organa Združenega kraljestva. Predložitveno sodišče mora glede na merila, ki so bila določena v točkah 34 in 35 te sodbe, ugotoviti, ali Water Industry Act 1991 ali Urban Waste Water (Anglija in Wales) Regulations 1994 obsegajo natančne določbe, ki urejajo ravnanje z zadevnimi odpadki, in ali lahko zagotovijo varstvo okolja, ki je enako tistemu, ki ga zagotavlja Direktiva 75/442, natančneje njeni členi 4, 8 in 15.

37 Če ne bi bilo tako, bi morale predložitveno sodišče zavrniti uporabo nacionalnih pravil in bi morale v sporu o glavni stvari uporabiti pravila iz Direktive 75/442 in nacionalne ukrepe, s katerimi je bil zagotovljen njen prenos.

38 Zato je treba na vprašanje 2(a) odgovoriti, da Direktiva 91/271 ni „druga zakonodaja“ v smislu člena 2(1)(b) Direktive 75/442 in da mora predložitveno sodišče v skladu z merili, ki so določena s to sodbo, preveriti, ali je mogoče nacionalno zakonodajo šteti za „drugo zakonodajo“ v smislu te določbe. Takšen je primer, če ta nacionalna zakonodaja obsega natančne določbe, ki urejajo ravnanje z zadevnimi odpadki, in če lahko zagotovi varstvo okolja, ki je enako tistemu, ki ga zagotavlja Direktiva 75/442, natančneje njeni členi 4, 8 in 15.

Vprašanje 2(b)

39 Sodišče je razsodilo, da je Direktiva 75/442, kot je bila spremenjena z Direktivo 91/156, okvirna direktiva, ker je v njenem členu 2(2) določeno, da se lahko s posameznimi direktivami določijo posebna pravila za posamezne primere ali tista, ki dopolnjujejo pravila te direktive o ravnanju z določenimi skupinami odpadkov. Takšno posamezno direktivo je mogoče obravnavati za *lex specialis* v razmerju z Direktivo 75/442, tako da imajo njena pravila prednost pred pravili slednje v položajih, ki so z njo posebej urejeni (v tem smislu glej sodbo z dne 19. junija 2003 v zadevi Mayer Parry Recycling, C-444/00, Recueil, str. I-6163, točki 51 in 57).

40 Vendar pa, kot je bilo navedeno že zgoraj v točki 35 te sodbe, Direktiva 91/271 ne obsega določb v zvezi z odpadno vodo, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja.

Posledično zato ni mogoče šteti, da vsebuje posebne določbe ali določbe, ki dopolnjujejo pravila Direktive 75/442 o ravnanju z odpadno vodo, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja.

- 41 Na vprašanje 2(b) je torej treba odgovoriti, da Direktive 91/271 v zvezi z ravnanjem z odpadno vodo, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja, ni mogoče šteti za *lex specialis* v razmerju z Direktivo 75/442 in se zato ne uporablja na podlagi člena 2(2) te direktive.

Stroški

- 42 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Opadna voda, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja odpadne vode, ki ga vzdržuje podjetje, ki izvaja javno službo čiščenja odpadne vode v skladu z Direktivo Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode in zakonodajo, ki je bila sprejeta zaradi njenega prenosa, je**

odpadek v smislu Direktive Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991.

- 2. Direktiva 91/271 ni „druga zakonodaja“ v smislu člena 2(1)(b) Direktive 75/442, kot je bila spremenjena z Direktivo 91/156. Predložitveno sodišče mora v skladu z merili, ki so določena s to sodbo, preveriti, ali je mogoče nacionalno zakonodajo šteti za „drugo zakonodajo“ v smislu te določbe. Takšen je primer, če ta nacionalna zakonodaja obsega natančne določbe, ki urejajo ravnanje z zadevnimi odpadki, in če lahko zagotovi varstvo okolja, ki je enako tistemu, ki ga zagotavlja Direktiva 75/442, kot je bila spremenjena z Direktivo 91/156, natančneje njeni členi 4, 8 in 15.**
- 3. Direktive 92/271 v zvezi z ravnanjem z odpadno vodo, ki izteka iz kanalizacijskega omrežja, ni mogoče šteti za *lex specialis* v razmerju z Direktivo 75/442, kot je bila spremenjena z Direktivo 91/156, in se zato ne uporablja na podlagi člena 2(2) te direktive.**

Podpisi