

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 26. maj 2005¹

I — Indledning

1. I den foreliggende sag har Kommissionen foreholdt Kongeriget Spanien, at det har tilsidesat forskellige miljøbeskyttelsesdirektiver, som følge af en række tilfælde af miljøforurening i Baix Ter-området i den spanske provins Gerona, der hovedsageligt tilskrives bedrifter, som driver intensiv svineavl (herefter »svineavlsbedrifter«).

2. Nærværende sag er indholdsmæssigt tæt forbundet med sag C-416/02, i hvilken jeg den 12. maj 2005 fremlagde mit forslag til afgørelse², både med hensyn til de berørte direktiver og de juridiske spørgsmål, der rejses. I det omfang disse sager overlapper hinanden, henviser jeg således til de relevante punkter i sag C-416/02.

3. Til trods for, at tre af de fire klagepunkter i den foreliggende sag vedrører de samme direktivbestemmelser som klagepunkterne i sag C-416/02, må man imidlertid ikke se bort fra, at nærværende sag allerede hvad angår baggrunden adskiller sig betydeligt fra sag C-416/02. Sidstnævnte drejede sig primært om miljøforurening og retsstridige forhold, som hovedsageligt kunne tilskrives en enkelt svineavlsbedrift, medens den foreliggende sag frem for alt vedrører miljøforurening og retsstridige forhold, som kan tilskrives flere forskellige svineavlsbedrifter inden for et bestemt område.

4. For at undersøge, om der foreligger traktatbrud som følge af generaliserede funktionsforstyrrelser eller »strukturelle« mangler i forbindelse med den faktiske gennemførelse af et direktiv i en medlemsstat, bør man i sagens natur imidlertid anlægge en mere global indfaldsvinkel end i en sag, hvor en medlemsstat på grund af en række isolerede forhold henholdsvis en enkeltstående sag kritiseres for ikke at have iværksat de nødvendige foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af et direktiv³.

¹ — Originalsprog: tysk.

² — Forslag til afgørelse af 12.5.2005 i den verserende sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien.

³ — Jf. ligeledes generaladvokat Geelhoeds bemærkninger i forbindelse med påvisningen af, at der foreligger en »strukturel tilsidesættelse« af et direktiv, i dennes forslag til afgørelse fremsat den 23.9.2004 i sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, dom af 26.4.2005, Sml. I, s. 3331, på s. 3338, punkt 43 ff., se nedenfor, punkt 23-25.

5. I den foreliggende sag anser Kommissionen følgende miljøbeskyttelsesdirektiver for tilsidesat:

Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand⁹ (herefter »drikkevandsdirektivet«).

II — Relevante retsregler

Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald⁴, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991⁵ (herefter »affaldsdirektivet«).

6. Hvad angår de relevante bestemmelser i affaldsdirektivet, grundvandsdirektivet samt VVM-direktivet og VVM-ændringsdirektivet henviser jeg til punkt 3-6 i mit forslag til afgørelse i sag C-416/02.

Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet⁶ (herefter »VVM-direktivet«), ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997⁷ (herefter »VVM-ændringsdirektivet«).

7. Endvidere er bilag II, punkt 1, litra e), til VVM-ændringsdirektivet af betydning for den foreliggende sag. Det har følgende ordlyd:

»PROJEKTER OMHANDLET I ARTIKEL 4, STK. 2

Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer⁸ (herefter »grundvandsdirektivet«).

1. Landbrug, skovbrug og akvakultur

[...]

4 — EFT L 194, s. 39.

5 — EFT L 78, s. 32.

6 — EFT L 175, s. 40.

7 — EFT L 73, s. 5.

8 — EFT 1980 L 20, s. 43.

9 — EFT L 229, s. 11.

e) Anlæg til intensiv husdyravl (projekter, som ikke er omfattet af bilag I).«

havet, ligger der et stort antal svineavlsbedrifter.

8. Drikkevandsdirektivet lyder i uddrag således:

Artikel 7, stk. 6

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at drikkevand mindst opfylder kravene i bilag I.«

10. Som Kommissionen har anført med hensyn til sagsgenstanden, vedrører klagepunkterne med hensyn til affaldsdirektivet, VVM-direktivet (henholdsvis VVM-ændringsdirektivet) og grundvandsdirektivet opførelsen, udvidelsen og driften af de talrige svineavlsbedrifter i området Baix Ter. Klagepunkterne vedrørende grundvandsdirektivet og drikkevandsdirektivet drejer sig derudover om den deraf følgende (nitrat)-forurening af grundvandet i Baix Ter-området umiddelbart inden floden Ters udmunding i Middelhavet, som den spanske regering har anerkendt, og dermed forureningen af det drikkevand, som anvendes af en række kommuner i området Empordà.

Bilag I nævner i afsnit C. PARAMETRE FOR UØNSKEDE STOFFER (i for store mængder) under punkt 20 for nitrat en vejledende værdi på 25 mg/l og en tilladt maksimal koncentration på 50 mg/l.

III — De faktiske omstændigheder

9. Det berørte område Baix Ter i Gerona-provinsen ligger på Spaniens nordøstkyst i regionen Catalonien. I dette område, som omfatter floden Ters udmunding i Mittel-

IV — Den administrative procedure og retsforhandlingerne

11. I 2000 blev Kommissionen i en klage fra en miljøbeskyttelsesgruppe gjort opmærksom på forureningen i det berørte område. Efter at have konsulteret den spanske regering fandt Kommissionen, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat forskellige miljøbeskyttelsesdirektiver, og fremsendte den 25. oktober 2000 en åbningsskrivelse, hvori den anmodede den spanske regering om inden for to måneder at fremsætte sine bemærkninger.

12. Da den spanske regerings svarskrivelse af 1. og 15. februar 2001 efter Kommissionens opfattelse ikke fjernede mistanken om, at der forelå traktatbrud, tilsendte den Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse ved skrivelse af 26. juli 2001, hvori den gjorde gældende, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat de i indledningen¹⁰ nævnte direktiver, og opfordrede det til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opfylde sine forpligtelser inden to måneder efter udtalelsens fremsendelse. Den spanske regering besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 3. december 2001 og af 29. januar 2002.

13. Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien ikke havde opfyldt sine forpligtelser, har den ved stævning af 14. marts 2003, registreret på Domstolens Justitskontor den 19. marts 2003, anlagt sag mod Kongeriget Spanien i medfør af artikel 226 EF.

14. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås,

1. at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge nedennævnte direktiver,

a) da det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efter-

komme sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 9 og 13 i Rådets direktiv 75/442/EØF, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF, og da det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet fra svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området i provinsen Girona bortskaffes eller nyttiggøres uden fare for menneskers sundhed eller uden skade for miljøet, eftersom det har ladet hovedparten af bedrifterne fortsætte driften uden den tilladelse, der kræves i henhold til direktivet, og ikke har foretaget den nødvendige regelmæssige kontrol af de omhandlede anlæg

b) da det ikke forud for opførelsen eller ændringen af disse projekter har foretaget en vurdering af dets indvirkning på miljøet, hvilket er i strid med kravene i artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 85/337/EØF, i den oprindelige affattelse af disse bestemmelser eller som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF

c) da det ikke med hensyn til de i sagen omhandlede svinebedrifter har foretaget de nødvendige hydrogeologiske undersøgelser i det område, der er ramt af forureningen, således som det kræves ifølge artikel 3, litra b), artikel 5, stk. 1, og artikel 7 i Rådets direktiv 80/68/EØF

¹⁰ — Jf. ovenfor, punkt 5.

- d) da en række offentlige vandforsyningsanlæg i Baix Ter-området har overskredet den tilladte maksimale koncentration af nitrat, som er fastsat i punkt 20, afsnit C, i bilag I til Rådets direktiv 80/778/EØF, hvilket er i strid med direktivets artikel 7, stk. 6, og

16. *Den spanske regering* har heroverfor generelt anført, at det samlede antal svineavlsbedrifter i de pågældende kommuner i Baix Ter-området er faldet fra 387 i 1989 til 197 i 1999. Selv om der er sket en mindre stigning i antallet af bedrifter siden 1999, er der en klar tilbagegang i antallet af dyr på 12 017. De foranstaltninger, som er truffet af de spanske myndigheder, består navnlig i, at der er indledt sanktionsprocedurer i 63 tilfælde.

2. at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

V — Tilsidesættelse af affaldsdirektivet

A — Parternes væsentligste argumenter

15. *Kommissionen* har anført, at de omstridte svineavlsbedrifter producerer store mængder affald, navnlig gylle og døde dyr, og at behandlingen af dette affald i mangel af andre relevante fællesskabsregler er omfattet af affaldsdirektivet.

17. Fordi den spanske regering har anerkendt forureningen af grundvandet i Baix Ter-området, der hovedsageligt kan tilskrives den øgede mængde gylle fra svineavlsbedrifterne, og fordi forureningen er blevet bekræftet ved flere analyser, mener Kommissionen, at det bør fastslås, at affaldet fra de pågældende svineavlsbedrifter i strid med artikel 4 i affaldsdirektivet ikke er bortskaffet eller nyttiggjort. I strid med artikel 9 i dette direktiv havde hovedparten af de pågældende svineavlsbedrifter heller ikke den nødvendige godkendelse til at bortskaffe dette affald. Det følger af den spanske regerings oplysninger om legaliseringen af svineavlsbedrifterne, hvoraf det fremgår, at et stort antal bedrifter ikke havde nogen tilladelse på det her relevante tidspunkt, og at de, som den spanske regering har anført, ikke har overholdt spansk lovgivning. Endelig kan det ud fra de oplysninger, som den spanske regering har forelagt Kommissionen, ikke fastslås, at samtlige eller i det mindste hovedparten af de cirka 220 berørte svineavlsbedrifter har været genstand for de nødvendige kontroller i henhold til affaldsdirektivets artikel 13.

18. Hvad angår de døde dyr er der ifølge Kommissionens opfattelse utvivlsomt tale om affald i den i direktivet anvendte betydning. Kommissionen medgiver dog, at gylle, der i overensstemmelse med godt landmandskab nyttiggøres som gødning inden for den samme landbrugsbedrift, kan anses for et landbrugsmæssigt biprodukt, som bedriften ikke ønsker at »skaffe sig af med« i den i direktivet anvendte betydning, hvorfor den ikke skal betragtes som affald. I den foreliggende sag er dette imidlertid ikke tilfældet for samtlige berørte svineavlsbedrifter, og den spanske regering har ikke på noget tidspunkt anført, at den samlede mængde gylle anvendes som gødning i de pågældende svineavlsbedrifter.

19. Den spanske regerings argument om at anvende undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), har Kommissionen besvaret med, at der ikke findes andre relevante fællesskabsbestemmelser, hvorfor undtagelsesbestemmelsen ikke er anvendelig. Eventuelle nationale bestemmelser udgør som regel ikke »andre bestemmelser« i den i direktivet anvendte betydning, og de af den spanske regering anførte bestemmelser opfylder i øvrigt ikke direktivets krav.

20. Den spanske regering mener, at affaldsdirektivet ikke finder anvendelse på sådanne bedrifter som de svineavlsbedrifter, der er genstand for den foreliggende sag. Den mener, at spredning af gylle på landbrugsmarker er anerkendt som en naturlig gød-

ningsmetode, hvorfor spredningen ikke skal anses for bortskaffelse af affald, jf. direktivets artikel 1, litra a).

21. Såfremt Domstolen måtte konkludere, at affaldsdirektivet principielt finder anvendelse, har den spanske regering subsidiært gjort gældende, at undtagelsesbestemmelsen i artikel 2, stk. 1, litra b), under alle omstændigheder er anvendelig. Direktiv 91/676/EØF¹¹ udgør nemlig »en anden bestemmelse« i den i denne undtagelsesbestemmelse anvendte betydning, eftersom direktivet regulerer forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og eftersom den miljøskadelige virkning, spredning af gylle har på marker, højst kan bestå i, at grundvandet eventuelt forurenes med nitrater. Til gengæld er døde dyr fra svineavlsbedrifter omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002¹². I øvrigt er undtagelsesbestemmelsen også anvendelig, når der findes relevante nationale bestemmelser. Det er tilfældet i Spanien, eftersom bedrifterne er omfattet af forskellige nationale affaldsbestemmelser.

22. Endelig har den spanske regering gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af

11 — Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, EFT L 375, s. 1 (herefter »nitratdirektivet«).

12 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3.10.2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum, EFT L 273, s. 1.

affaldsdirektivet. Regeringen har henvist til, at de catalanske myndigheder har truffet foranstaltninger til at undervise i og informere landmændene om den korrekte håndtering af gylle samt fremmet opførelsen af anlæg til behandling af overskudsgylle. Tolv af disse anlæg er allerede i drift og ti befinder sig i godkendelsesfasen.

B — *Stillingtagen*

1) Indledende bemærkninger

23. Med sit første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Kongeriget Spanien ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger i Baix Ter-området til at efterkomme sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivets artikel 4, 9 og 13. Ligesom i sag C-416/02 vedrører den påståede tilsidesættelse ikke selve gennemførelsen af disse bestemmelser i national spansk ret, men derimod i højere grad om bestemmelsesens praktiske gennemførelse.

24. Som indledningsvist nævnt adskiller den foreliggende sag sig dog fra sag C-416/02 for så vidt, at den påståede tilsidesættelse af direktivet ikke tilskrives en enkelt svineavlsbedrift, men derimod et større antal bedrifter inden for et bestemt område.

25. Kommissionen søger således i denne sag ikke at påvise, hvorvidt et enkeltstående faktisk forhold — f.eks. en bestemt svineavlsbedrifts miljøskadelige bortskaffelse af gylle, der er i strid med affaldsdirektivets formål — i sig selv udgør tilstrækkelig belæg for at påvise, at der ikke er truffet de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre direktivet, derimod søger den at påvise, at de spanske myndigheder generelt set har gjort sig skyldige i forsømmelser i forbindelse med den praktiske gennemførelse af affaldsdirektivets bestemmelser med hensyn til svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området. For at godtgøre, at der foreligger en sådan tilsidesættelse, er det således ufornuddent for hver enkelt af de pågældende svineavlsbedrifter i Baix Ter-området at påvise, at der er tale om affald ifølge affaldsdirektivet, og at affaldsdirektivet ikke er gennemført på korrekt vis henholdsvis på en effektiv måde.

2) Affaldsdirektivets anvendelighed

26. Vedrørende begrebet »affald« i den i artikel 1, litra a), i affaldsdirektivets anvendte betydning.

27. Inden Kommissionens klagepunkter vedrørende tilsidesættelse af affaldsdirektivets artikel 4, 9 og 13 behandles nærmere, er det nødvendigt at undersøge, om de stoffer,

nærværende sag omhandler — nemlig gylle og døde dyr — skal betragtes som affald under affaldsdirektivets anvendelsesområde.

a) Kvalificering som »affald« i den i affalds-direktivet anvendte betydning

28. Som allerede nævnt i mit forslag til afgørelse i sag C-416/02 afhænger kvalificeringen af stoffer — eksempelvis døde dyr og gylle — som affald af, om indehaveren af de pågældende stoffer og genstande skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med disse, hvilket skal afgøres på grundlag af samtlige omstændigheder, idet der skal tages hensyn til formålet med direktivet, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses¹³.

29. I nævnte forslag til afgørelse har jeg således anført, at Domstolens praksis viser, at et stof, der fremkommer under en fremstillingsproces, hvor dette ikke er fremstillingens primære formål, både kan betragtes som et restprodukt og under visse omstændigheder også som et biprodukt, bedriften ikke ønsker at »skaffe sig af med«, og som derfor ikke skal kvalificeres som affald¹⁴.

30. I lyset heraf har jeg i det nævnte forslag fastslået, at der hvad angår de døde dyr udelukkende er tale om et restprodukt fra svineavlen og således om affald i henhold til affaldsdirektivets artikel 1, litra a)¹⁵. Det gælder også i den foreliggende sag.

31. Med hensyn til gylle fremgår det ligeledes af mit forslag til afgørelse i sag C-416/02, at det i forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet, om dette skal kvalificeres som affald, er nødvendigt at foretage en mere differentieret vurdering¹⁶.

32. Som jeg nemlig har anført, kan der rent faktisk forekomme tilfælde, hvor gylle, der er produceret i et landbrug, ikke skal betragtes som affald i den i direktivet anvendte betydning, nemlig når der ikke hersker tvivl om, at gyllen »uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af fremstillingsprocessen« henholdsvis til fordel for landbruget genanvendes, dvs. spredes som gødning (der kommer vel i princippet ingen anden meningsfuld anvendelse i betragtning)¹⁷. Når gyllen, der spredes, på den anden side overstiger den mængde, som i henhold til godt landmandskab er nødvendig til gødning, eller spredes på en mark, som det ikke er nødvendigt at gøde, fordi marken enten ikke dyrkes eller ligger brak, bør dette anses

13 — Jf. punkt 24-28 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

14 — Jf. punkt 29 og 30 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

15 — Jf. punkt 31 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

16 — Jf. punkt 32 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

17 — Jf. punkt 33-35 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

for et tilstrækkeligt indicium for, at indehaveren forsøger at skille sig af med gyllen¹⁸.

33. I den foreliggende sag kan det ganske vist ikke udelukkes, at gyllen i enkelte af de berørte svineavlsbedrifter anvendes som gødning i overensstemmelse med godt landmandskab og derfor ikke skal behandles som affald i den i affaldsdirektivet anvendte betydning. Imidlertid må det på grundlag af de foreliggende oplysninger fastslås, at der i Baix Ter-området drives et relativt stort antal svineavlsbedrifter, heraf nogle af en betydelig størrelse, og at der, således som Kommissionen ubestridt har anført, produceres en betydelig mængde gylle. På grundlag af den spanske regerings argumenter må det antages, at den samlede mængde gylle formentlig ikke anvendes som gødning i landbruget. Regeringen har tværtimod henvist til, at en lang række anlæg til genanvendelse eller bortskaffelse af gylle allerede var i drift eller under opførelse¹⁹. Endelig udgør den af den spanske regering ikke bestridte og flere steder påviste nitratforurening — i den foreliggende sag er der ikke gjort andre

forureningskilder end landbruget gældende — en indikation for, at der foreligger overgødning, og dermed at den anvendte gødningspraksis ikke er i overensstemmelse med godt landmandskab.

34. Som følge af ovenstående kan det efter min opfattelse lægges til grund, at den gylle, der produceres af de omstridte svineavlsbedrifter i Baix Ter-området, generelt udgør et restprodukt fra svineproduktionen, som de pågældende bedrifter ønsker at skille sig af med, hvorfor der således er tale om affald i den i affaldsdirektivet anvendte betydning.

35. Det bør således fastslås, at såvel de døde dyr som i det mindste en del af den af de omstridte svineavlsbedrifter producerede gylle udgør affald i henhold til affaldsdirektivet.

b) Undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii)

36. Undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), vedrører generelt »døde dyr« og »landbrugsaffald« i det omfang, at der er tale om »fækalier og andre naturlige, ikke-farlige stoffer, som anvendes i landbrugsdriften«.

18 — Jf. punkt 38 og 39 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

19 — Som jeg har understreget i punkt 42 i mit forslag til afgørelse i sag C-416/02, kan den omstændighed, at et stof anvendes på en måde, som ikke indebærer nogen risiko for miljøet eller menneskers sundhed, ikke udelukke, at dette stof udgør affald. Den ufarlige og uskadelige anvendelse er ganske vist af betydning med henblik på at fastslå, om de forskellige forpligtelser i direktivet er opfyldt — f.eks. med hensyn til spørgsmålet, om der skal kræves en godkendelse, eller hvor intensiv en kontrol der skal fores — men den udelukker i sig selv ikke, at der er tale om affald, som indehaveren søger at skille sig af med. Deponering af gylle i specielle anlæg tyder snarere på, at der er tale om gylle, som man ønsker at bortskaffe.

37. Svinekadavere på den ene side og svinegylle på den anden side er derfor principielt omfattet af denne undtagelsesbestemmelse, hvorfor anvendeligheden af direktivet også afhænger af, om det nævnte affald er omfattet af »andre bestemmelser« i den i denne bestemmelse anvendte betydning²⁰.

38. Den spanske regering har i denne forbindelse dels påberåbt sig to fællesskabsbestemmelser, nemlig nitratdirektivet og forordning nr. 1774/2002, dels flere forskellige nationale bestemmelser.

39. Ifølge dommen i AvestaPolarit Chrome-sagen kan »andre bestemmelser« i den i undtagelsesbestemmelsen anvendte betydning være såvel specifikke fællesskabsbestemmelser som nationale særbestemmelser²¹.

40. Uafhængigt af, om der er tale om en fællesskabsretlig eller national særbestemmelse, er det under alle omstændigheder ikke tilstrækkeligt, at disse kun vedrører det omstridte affald i en eller anden henseende. En sådan bestemmelse skal derimod vedrøre dets »håndtering« som affald i den i affalds-

direktivets artikel 1, litra d), anvendte betydning og forfølge samme mål som direktivet samt føre til et miljøbeskyttelsesniveau, der mindst svarer til direktivets²².

41. Hvad i første omgang angår det af den spanske regering anførte nitratdirektiv, har jeg i mit forslag til afgørelse i sag C-416/02 redegjort for, at dette ikke opfylder ovenstående forudsætninger²³.

42. Hvad angår forordning nr. 1774/2002 er det tilstrækkeligt at henvise til, at den på det for bedømmelsen af det påståede traktatbrud relevante tidspunkt, nemlig ved udløbsdatoen for den i den begrundede udtalelse nævnte frist²⁴, endnu ikke var anvendelig²⁵. Det er således ufornuddent at kommentere forordningens indhold i nærværende sag.

43. Den spanske regering har endvidere påberåbt sig flere nationale retsfor skrifter, som finder anvendelse på gylle (kongeligt

20 — Jf. punkt 45-47 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

21 — Jf. dom af 11.9.2003, sag C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Sml. I, s. 8725, præmis 50 og 51.

22 — Jf. sammesteds, præmis 51, 52 og 59.

23 — Jf. punkt 51 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

24 — Jf. bl.a. dom af 15.3.2001, sag C-147/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2387, præmis 26, og af 15.7.2004, sag C-272/01, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 6767, præmis 29.

25 — Traktatbruddet vedrører perioden frem til slutningen af september 2001. I henhold til forordningens artikel 38 trådte denne først i kraft for Spanien den 30.10.2002.

dekret nr. 261/1996 og nr. 324/2000 samt den spanske affaldslov), og — under retsmødet — to ministerielle bekendtgørelser af henholdsvis 20. oktober 1980 og 22. februar 2001, der vedrører døde dyr.

44. Hvad nærmere bestemt angår kongeligt dekret nr. 261/1996 og nr. 324/2000 samt de anførte ministerielle forordninger har jeg i mit forslag til afgørelse i sag C-416/02 allerede fastslået, at disse bestemmelser ikke udgør retsfor skrifter, der har til formål at regulere håndteringen af døde dyr som affald i den i affaldsdirektivets artikel 1, litra d), anvendte betydning²⁶.

45. Det gælder efter min opfattelse også for den spanske affaldslov nr. 10/1998, som den spanske regering har gjort gældende i den foreliggende sag, og som ifølge regeringens oplysninger skal anvendes subsidiært. Af den spanske regerings argumenter fremgår det nemlig bl.a., at loven kun foreskriver håndtering af affald inden for rammerne af nitratdirektivet og dets gennemførelsesbestemmelser, og at det ikke indeholder nogen godkendelsesprocedure, som er i overensstemmelse med affaldsdirektivet, og som kan finde anvendelse på spredning af gylle.

46. Endelig har den spanske regering også påberåbt sig en række catalanske bestemmelser, der på forskellig vis vedrører gylle (bl.a. planer for håndtering og registrering af gylle, regler for gødningspraksis og spredning samt visse godkendelseskrav).

47. Ifølge min opfattelse har den spanske regering imidlertid ikke været i stand til at påvise, at disse nationale bestemmelser ikke blot regulerer enkelte aspekter vedrørende gylle og håndteringen heraf, men derimod udgør et regelsæt, hvorefter håndteringen af gylle skal ske i overensstemmelse med affaldsdirektivets artikel 1, litra d), og fører til et beskyttelsesniveau svarende til direktivets. Den spanske regering har heller ikke bestridt en tilsvarende detaljeret undersøgelse foranlediget af Kommissionen, som fik sidstnævnte til at konstatere, at de nævnte catalanske bestemmelser — også ud fra en samlet betragtning — har flere mangler sammenlignet med affaldsdirektivet. Desuden har den spanske regering kun gjort catalanske bestemmelser om gylle gældende, ikke bestemmelser om døde dyr.

48. Uanset ovenstående bør det generelt påpeges, at den spanske regering har anført, at gylle i henhold til national ret — til forskel

26 — Jf. punkt 52-57 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

fra den kvalifikation, der som ovenfor anført²⁷ følger af affaldsdirektivet — ikke betragtes som affald, hvorfor det allerede af denne grund må anses for tvivlsomt, at den nationale ret overhovedet indeholder bestemmelser om »håndtering« af gylle som affald.

49. Det må således fastslås i sin helhed, at der i den foreliggende sag hverken findes særlige fællesskabsbestemmelser eller nationale bestemmelser — det være sig på nationalt eller regionalt plan — som indholdsmæssigt opfylder kravene i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii).

50. Under alle omstændigheder er undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), ikke anvendelig i den foreliggende sag. Det er således i denne henseende ligeledes ufornuddent at behandle Kommissionens argumenter, hvorefter retspraksis i AvestaPolarit Chrome-sagen bør ændres således, at kun fællesskabsbestemmelser skal anses for at udgøre »andre bestemmelser« i den i undtagelsesbestemmelsen anvendte betydning.

C — Tilsidesættelse af affaldsdirektivets artikel 4, 9 og 13

51. Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien med hensyn til de i Baix Ter-området beliggende svineavlsbedrifter ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser efter affaldsdirektivets artikel 4, 9 og 13.

52. Hvad angår indholdet af disse forpligtelser skal medlemsstaterne i henhold til affaldsdirektivets artikel 4 sikre, at affald bortskaffes eller nyttiggøres på en sådan måde, at det ikke er til skade for miljøet eller menneskers sundhed (stk. 1). Medlemsstaterne skal navnlig træffe de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald (stk. 2).

53. Med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i denne artikel, skal virksomheder, som varetager bortskaffelse af affald, i henhold til affaldsdirektivets artikel 9 indhente en tilladelse samt i henhold til direktivets artikel 13 kontrolleres regelmæssigt.

54. Til spørgsmålet om, hvorvidt Kongeriget Spanien har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtel-

27 — Jf. ovenfor, punkt 28 ff.

ser, skal det i første omgang fastslås, at den spanske regering ikke har bestridt Kommissionens klagepunkt, hvorefter de — ca. 200 — svineavlsbedrifter, der drives i Baix Ter-området, producerer store mængder gylle og døde dyr. Det er endvidere ubestridt, at talrige målinger har vist, at grundvandet i Baix Ter-området er meget nitratholdigt. Sammenkædningen mellem nitratforureningen og driften af svineavlsbedrifterne er ligeledes ubestridt.

55. Efter min mening viser dette således, at affaldet fra svineavlsbedrifterne i den for bedømmelsen relevante periode ikke er bortskaffet uden fare for menneskers sundhed eller miljøet. Også den spanske regerings oplysninger om, at en del af den nødvendige kapacitet henholdsvis en del af de nødvendige anlæg til bortskaffelse af affaldet enten befinder sig i en planlægnings- eller en opførelsesfase, tyder herpå.

56. På baggrund af de oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra den spanske regering, har førstnævnte endvidere fastslået, at størstedelen af de omtvistede svineavlsbedrifter ikke havde nogen tilladelse på det tidspunkt, der er relevant for bedømmelsen af, om der foreligger traktatbrud, og at de frem til dette tidspunkt ikke har været genstand for de nødvendige regelmæssige kontroller.

57. Den spanske regering har ikke bestridt disse konstateringer som sådan, men derimod anført, at der i mellemtiden er blevet indledt en række godkendelsesprocedurer og gennemført forskellige kontroller, hvilket har resulteret i iværksættelsen af sanktioner. Dette er ifølge min opfattelse imidlertid ikke tilstrækkeligt til ikke at kritisere, at den spanske regering (under alle omstændigheder på det her relevante tidspunkt) har undladt at træffe foranstaltninger til at opfylde sine godkendelses- og (regelmæssige) kontrolforpligtelser.

58. I lyset af disse konstateringer mener jeg ikke, at Kongeriget Spanien hvad angår svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivets artikel 4, 9 og 13.

59. Jeg konkluderer således, at det første klagepunkt er begrundet.

VI — Tilsidesættelse af VVM-direktivet

A — Parternes væsentligste argumenter

60. Med sit andet klagepunkt har *Kommissionen* gjort gældende, at Kongeriget Spanien

har tilsidesat artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i det oprindelige og det ændrede VVM-direktiv, idet der ikke blev foretaget nogen vurdering af svineavlsbedrifternes indvirkning på miljøet forud for disses opførelse eller senere udvidelse.

zone i henhold til nitratdirektivet. Den spanske regering har i sit svar på den begrundede udtalelse hovedsageligt anerkendt, at de her omtvistede svineavlsbedrifter ikke blev underlagt en miljøundersøgelse forud for deres opførelse eller senere udvidelse.

61. Kommissionen har gjort gældende, at den skønsmæssige beføjelse, som dette direktivs artikel 4, stk. 2, giver medlemsstaterne til at vurdere, for hvilke af de i bilag II til direktivet nævnte projekter der skal foretages en miljøundersøgelse, ikke omfatter en beføjelse til helt og fuldstændigt at udelukke muligheden for en miljøundersøgelse af en eller flere typer af de af bilag II omfattede projekter. Skønsmæssigheden begrænses derimod snarere af forpligtelsen til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

63. Den spanske regering har bestridt, at dette klagepunkt kan realitetsbehandles, med den begrundelse, at Kommissionen ikke har præciseret, hvilken af de to versioner af direktivet traktatbruddet vedrører.

64. Regeringen har subsidært gjort gældende, at klagepunktet er ubegrundet, og har henvist til, at der mellem 2000 og 2003 blev indgivet 12 ansøgninger om tilladelse til eller miljøgodkendelse af svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området, hvoraf ni ansøgninger vedrørte regulariseringen af allerede eksisterende bedrifter. Der var altså kun tre ansøgninger, som vedrørte oprettelsen af nye svineavlsanlæg. Fire af de nævnte ansøgninger blev afslået.

62. I overensstemmelse hermed burde der efter Kommissionens opfattelse have været foretaget en forudgående vurdering på grund af svineavlsbedrifternes negative indvirkning på miljøet, navnlig forureningen af vandet og den dårlige lugt, bedrifternes størrelse og den store udbredelse heraf inden for samme område samt den omstændighed, at de var placeret i et område, som de spanske myndigheder selv havde udpeget som sårbar

65. Kommissionen har anført, at de spanske myndigheder har tilsidesat både den oprindelige og den ændrede version af VVM-direktivet afhængigt af datoen for åbningen eller udvidelsen af svineavlsbedrifterne. Kla-

gepunktet er følgelig tilstrækkeligt præcist og bør realitetsbehandles. Hvad angår den spanske regerings argumentation vedrørende selve realiteten har Kommissionen gjort gældende, at miljøundersøgelsen under alle omstændigheder burde have været gennemført forud for opførelsen eller udvidelsen af de pågældende svineavlsbedrifter.

68. Det kan udelukkende med en vis sikkerhed fastslås, at en stor del af de omtvistede svineavlsbedrifter i Baix Ter-området ikke har været omfattet af en VVM-undersøgelse. Det er imidlertid ikke tilnærmelsesvist godtgjort, om eller i hvilket omfang Kongeriget Spanien i betragtning af de omstridte svineavlsbedrifters art, dimensioner eller placering overhovedet var forpligtet til hos disse eller en del af disse at foretage en miljøundersøgelse efter artikel 4, stk. 2, i VVM-direktivet i dets oprindelige eller ændrede affattelse.

B — *Stillingtagen*

66. Af samme grunde, som jeg har anført i forbindelse med den tilsvarende indsigelse i sag C-416/02, kan klagepunktet også i denne sag realitetsbehandles. Spørgsmålet om tidspunktet for traktatbruddet og anvendeligheden af de pågældende affattelser af direktivet skal i højere grad behandles inden for rammerne af behandlingen af sagens realitet²⁸.

69. Endvidere vides det ikke, hvornår de omstridte bedrifter blev opført henholdsvis udvidet, eller om og i givet fald i hvilket omfang der er blevet gennemført nogen udvidelser. Dermed kan det heller ikke med tilstrækkelig sikkerhed fastslås, om og i givet fald i hvilken udstrækning Kongeriget Spanien har tilsidesat VVM-direktivet i dets oprindelige eller ændrede affattelse.

67. Hvad realiteten angår mener jeg ikke, at Kommissionen i den foreliggende sag har forelagt Domstolen de oplysninger, der er nødvendige for med tilstrækkelig sikkerhed at kunne fastslå, at der foreligger det af Kommissionen påståede traktatbrud.

70. Hvis man på et sådant grundlag fastslår, at det påståede traktatbrud foreligger, ville det overvejende bero på formodninger. Det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionen skal fremlægge de oplysninger for Domstolen, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud,

28 — Jf. punkt 79-85 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

og at Kommissionen herved ikke kan påberåbe sig nogen formodning²⁹.

71. Jeg mener således, at det andet klagepunkt bør forkastes som ubegrundet.

VII — Tilsidesættelse af grundvandsdirektivet

A — Parternes væsentligste argumenter

72. *Kommissionen* har gjort gældende, at Kongeriget Spanien har tilsidesat grundvandsdirektivets artikel 3, litra b), artikel 5, stk. 1, og artikel 7, da det ikke har foretaget de nødvendige hydrologiske undersøgelser i det område, som er berørt af svineavlsbedrifterne.

73. Der burde være blevet foretaget hydrologiske undersøgelser, eftersom de omtvistede svineavlsbedrifter på ukontrolleret vis har spredt gylle, hvilket bekræftes af den

kendsgerning, at de spanske myndigheder har iværksat sanktionsprocedurer over for disse. Kommissionen har endvidere henvist til den visse steder meget alvorlige nitratforurening, som gyllen har forårsaget, hvilket bekræftes i adskillige undersøgelser og analyser, som den spanske regering har anerkendt. Kommissionen mener, at nitrat udgør et farligt stof i den i grundvandsdirektivet anvendte betydning, eftersom stoffet henhører under nr. 3 i liste II i bilaget til grundvandsdirektivet.

74. *Den spanske regering* har heroverfor anført, at de nationale myndigheder på grundlag af nitratdirektivet inden for rammerne af foranstaltningerne til bekæmpelse af nitratforurening, der stammer fra landbruget, har gennemført undersøgelser af de hydrogeologiske forhold.

75. Regeringen har endvidere anført, at man i mellemtiden har gjort en stor indsats for at mindske nitratforureningen, hvilket i et stort omfang også er lykkedes.

B — Stillingtagen

76. I henhold til grundvandsdirektivets artikel 3, litra b), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at begrænse tilførsel til grundvandet af de stoffer, der er nævnt i liste II, for at undgå forurening af grundvandet med disse stoffer. For at opfylde denne forpligtelse skal medlemsstaterne »på

²⁹ — Jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 26.6.2003, sag C-404/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6695, præmis 26, og af 6.11.2003, sag C-434/01, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 13239, præmis 21.

forhånd foretage en undersøgelse af sådanne aktioner til bortskaffelse eller deponering med henblik på bortskaffelse af disse stoffer, som vil kunne medføre indirekte udledning». I henhold til direktivets artikel 7 skal denne nævnte forudgående undersøgelse omfatte en undersøgelse af de hydrogeologiske forhold.

77. I den foreliggende sag har Kommissionen udelukkende gjort den fastslåede nitratforurening i vandet i det berørte område gældende. Den har ikke redegjort for, at forureningen skyldes andre faktorer end spredningen af gylle på markerne.

78. Således som jeg allerede har redegjort for i mit forslag til afgørelse i sag C-416/02, udgør nitrat for det første ikke et farligt stof i henhold til liste II i grundvandsdirektivet³⁰.

79. For det andet har jeg i nævnte forslag til afgørelse anført, at spredning af gylle på marker generelt ikke udgør en »aktion til bortskaffelse [...] af disse stoffer, som vil

kunne medføre indirekte udledning«, jf. grundvandsdirektivets artikel 5, stk. 1, første punktum, andet led³¹.

80. Af de samme grunde, som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i sag C-416/02, anser jeg i den foreliggende sag heller ikke grundvandsdirektivet for at være relevant³², hvorfor Kommissionens påstand om, at dette direktiv er tilsidesat, da der ikke blev gennemført en hydrologisk undersøgelse, således er ubegrundet. Det er derfor uforholdsmæssigt at behandle de øvrige spørgsmål, f.eks. betydningen af de af den spanske regering anførte forskellige hydrologiske undersøgelser.

Det tredje klagepunkt bør derfor forkastes som ubegrundet.

VIII — Tilsidesættelse af drikkevandsdirektivet

A — Parternes væsentligste argumenter

81. Ifølge *Kommissionen* har de spanske myndigheder tilsidesat drikkevandsdirekti-

30 — Jf. punkt 110-116 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

31 — Jf. punkt 117-121 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

32 — Jf. punkt 122 i forslag til afgørelse i sag C-416/02.

vets artikel 7, stk. 6, da de ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til, at drikkevandet i det berørte område mindst opfylder kravene i direktivets artikel 1, stk. 1. Nitratindholdet var betydeligt højere end den maksimalt tilladte koncentration, som i henhold til direktivets bilag I, afsnit C, udgør 50 mg/liter. Kommissionen har henvist til en række vandprøver og til, at de spanske myndigheder har medgivet overskridelsen af den tilladte maksimale koncentration i en del af kommunerne i Baix Ter-området. Kommissionen har henvist til, at direktivet pålægger medlemsstaterne en resultatforpligtelse.

82. Den spanske regering har ikke bestridt, at den tilladte maksimale koncentration af nitrat i visse kommuner er overskredet i flere vandforsyningsanlæg. Regeringen har anført, at forureningen i mellemtiden er mindsket markant. Desuden mener de spanske myndigheder, at den for nærværende eneste mulighed for at efterkomme forpligtelserne i henhold til direktivet allerede er iværksat, idet man har informeret indbyggerne herom samt om anvendelsen af vandet som drikkevand.

nødvendige foranstaltninger til, at drikkevand mindst opfylder kravene i bilag I.

84. Den spanske regering har ikke bestridt, at nitratforureningen ved forskellige målestationer i det berørte område overskred den i bilag I fastsatte maksimale koncentration på 50 mg/liter på det for denne sag relevante tidspunkt, nemlig på udløbsdatoen for den i den begrundede udtalelse fastsatte frist. Regeringen har derimod henvist til sine bestræbelser på at formindske nitratindholdet.

85. Som Domstolen tidligere har fastslået, er en medlemsstats bestræbelser for at forbedre drikkevandet inden for sit nationale område ikke afgørende for, om den opfylder drikkevandsdirektivet. Direktivets artikel 7, stk. 6, pålægger således ikke blot medlemsstaterne en omsorgsforpligtelse, men en resultatforpligtelse³³.

B — Stillingtagen

83. I henhold til drikkevandsdirektivets artikel 7, stk. 6, skal medlemsstaterne træffe de

86. Der må således gives Kommissionen medhold i klagepunktet om, at Kongeriget Spanien har tilsidesat drikkevandsdirektivets

33 — Jf. dom af 25.11.1992, sag C-337/89, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 6103, præmis 21 ff., og af 14.11.2002, sag C-316/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10527, præmis 37 f.

artikel 7, stk. 6, da drikkevandet i visse offentlige vandforsyningsanlæg i Baix Ter-området overskred den i dette direktiv foreskrevne maksimale koncentration af nitrat.

Det fjerde anbringende må derfor tages til følge.

IX — Sagens omkostninger

87. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger, eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. I betragtning af, at begge parter i denne sag såvel har tabt som vundet på flere punkter, og under hensyntagen til begge parters begrundelse henholdsvis manglende begrundelse for deres anbringender, foreslår jeg, at hver part, ligesom i sag C-416/02, bærer sine egne omkostninger.

X — Forslag til afgørelse

88. Af ovenstående grunde foreslår jeg derfor Domstolen at fastslå,

1. at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge traktaten

— da det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 9 og 13 i Rådets direktiv 75/442/EØF, som

ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF, og da det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet fra svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området i provinsen Gerona bortskaffes eller nyttiggøres uden fare for menneskers sundhed eller uden skade for miljøet, eftersom det har ladet de nævnte bedrifter fortsætte driften uden den tilladelse, der kræves i henhold til direktivet, og ikke har foretaget den nødvendige regelmæssige kontrol af de omhandlede anlæg

- da det i strid med artikel 7, stk. 6, i direktiv 80/778 i flere offentlige vandforsyningsanlæg i Baix Ter-området har overskredet den tilladte maksimale koncentration af nitrat, som er fastsat i punkt 20, afsnit C, i direktivets bilag I

2. at Kongeriget Spanien i øvrigt frifindes, og
3. at Kommissionen og Kongeriget Spanien tilpligtes at betale deres egne omkostninger.