DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

8. september 2005 *

I sag C-121/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 19. marts 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne J.-P. Puissochet (refererende dommer), S. von Bahr, U. Lõhmus og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. december 2004,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. maj 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge nedennævnte direktiver,

— da det ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 9 og 13 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv

91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktiv 75/442«), da det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet fra svinebedrifterne i Baix Ter-området, som er beliggende i provinsen Gerona, bortskaffes eller genanvendes uden fare for menneskers sundhed eller for miljøet, og da det har ladet størstedelen af de nævnte anlæg være i drift uden at have den nødvendige godkendelse efter direktivet og ikke udført den nødvendige regelmæssige kontrol med anlæggene

— da der ikke inden opførelsen eller ombygningen af de nævnte svinebedrifter er foretaget en vurdering af deres indvirkning på miljøet, hvorved der er handlet i strid med kravene i artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), i den oprindelige affattelse af disse bestemmelser eller som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5, herefter »direktiv 85/337«)

— da det ikke med hensyn til de i sagen omhandlede svinebedrifter har foretaget de nødvendige hydrogeologiske undersøgelser i det område, som 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 af 17. december 1997 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer (EFT 1980 L 20, s. 43)

— 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 af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 229, s. 11), hvilket er i strid med direktivets artikel 7, stk. 6.

Retsforskrifter

Bestemmelser om affald

Fællesskabsbestemmelser

2 Artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442 definerer affald som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

3 Ifølge artikel 1, litra a), andet afsnit, i direktiv 75/442 er Kommissionen forpligtet til at udarbejde »en liste over affald, som tilhører kategorierne i bilag I«. Kommissionen har i medfør af beslutning 94/3/EF af 20. december 1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 (EFT 1994 L 5, s. 15) udarbejdet et »europæisk affaldskatalog«, hvori bl.a. er anført »affald fra ikke-forædlende forarbejdning«, herunder »Animalsk fæces, urin og gødning (indbefattet tilsmudset halm), flydende affald opsamlet separat og behandlet uden for produktionsstedet«. Det angives i den indledende note til beslutningens bilag, at listen over affald »ikke [er] udtømmende«, og at den omstændighed, »[a]t et materiale er optaget i kataloget, betyder dog ikke, at det optræder som affald i alle sammenhænge«, og at »[e]n given term [kun er] relevant i denne sammenhæng, hvis definitionen på affald er opfyldt«.

4 Direktivets artikel 1, litra c), definerer indehaveren som »producenten af affaldet, eller den fysiske eller juridiske person, som er i besiddelse af det«.

5 Artikel 2 i direktiv 75/442 bestemmer:

»1. Følgende falder uden for dette direktivs anvendelsesområde:

a) luftige stoffer, der udsendes i atmosfæren

b) hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser:

[...]

iii) døde dyr og følgende landbrugsaffald: fækalier og andre naturlige, ikke-farlige stoffer, som anvendes i landbrugsdriften

[...]

2. Med henblik på regulering af håndteringen af visse kategorier affald kan der i særdirektiver fastsættes specifikke særbestemmelser eller bestemmelser til supplering af bestemmelserne i dette direktiv.«

6 Samme direktivs artikel 4 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affald nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke

— skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

— forårsages gener ved støj eller lugt

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

7 I samme direktivs artikel 9 bestemmes bl.a. med henblik på gennemførelse af artikel 4, at ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A, skal indhente en tilladelse fra den kompetente

myndighed, hvilken tilladelse bl.a. skal vedrøre arten og mængden af affaldet, de tekniske forskrifter, de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes, bortskaffelsesstedet og behandlingsmetoden.

8 Artikel 13 i direktiv 75/442 bestemmer:

»Anlæg eller virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald som nævnt i artikel 9 til 12, kontrolleres regelmæssigt på passende vis af de kompetente myndigheder.«

Nationale retsforskrifter

9 Artikel 2, stk. 2, i lov nr. 10/1998 af 21. april 1998 om affald (BOE af 22.4.1998) bestemmer, at »denne lov hvad angår de forhold, som udtrykkeligt er reguleret i dens særregler, finder supplerende anvendelse på de nedenfor nævnte områder:

[...]

b) bortskaffelse og forarbejdning af døde dyr og affald af animalsk oprindelse i overensstemmelse med bestemmelserne i kongeligt dekret nr. 2224/1993 af 17. december 1993 om hygiejniske forskrifter for bortskaffelse og forarbejdning af døde dyr og affald af animalsk oprindelse samt beskyttelse mod sygdomsfremkaldende agenser i foder [...]

c) affald fra landbrugs- og husdyravlsbedrifter, som består af fæces og andre naturlige, ufarlige stoffer, når det anvendes inden for landbruget, i det omfang sådant affald er reguleret af kongeligt dekret nr. 261/1996 af 16. februar 1996 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og af de bestemmelser, som udstedes af regeringen i henhold til den femte supplerende bestemmelse

[...]«

10 Ifølge nævnte supplerende bestemmelse skal anvendelsen af affald som landbrugsgødning i den i nævnte artikel 2, stk. 2, litra c)'s forstand opfylde betingelserne i de af regeringen herom udstedte bestemmelser og de supplerende bestemmelser, som eventuelt udstedes af de selvstyrende regioner. Ifølge samme supplerende bestemmelse skal de af regeringen udstedte bestemmelser indeholde forskrifter vedrørende karakteren og mængden af det affald, der kan anvendes som gødning, og vedrørende de betingelser, som skal opfyldes, for at det er unødvendigt at indhente tilladelse, samt foreskrive, at den pågældende virksomhed skal udøves på en sådan måde, at det ikke indebærer nogen fare for menneskers sundhed, og at der ikke anvendes nogen fremgangsmåder eller metoder, som er til skade for miljøet navnlig i form af en forurening af vandet. Endvidere fremgår det af den supplerende bestemmelses stk. 3, at hvis det heri omhandlede affald benyttes på de foreskrevne betingelser, foreligger der ikke nogen udledning af spildevand i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i artikel 92 i lov nr. 29/1985 af 2. august 1985 om vand.

11 På grundlag af den bemyndigelse, som er indeholdt i samme supplerende bestemmelse, har den spanske regering udstedt det kongelige dekret nr. 324/2000 af 3. marts 2000 om fastsættelse af grundlæggende bestemmelser for drift af svineavl (BOE af 8.3.2000). Dekretet bestemmer, at håndteringen af gylle fra svineavlsbedrifter navnlig kan ske ved nyttiggørelse heraf som mineralsk organisk gødemiddel, og at den maksimale mængde gødning, der anvendes på denne måde, og kvælstofindholdet heri skal være i overensstemmelse med betingelserne i kongeligt dekret nr. 261/1996.

12 Den selvstyrende region i Catalonien har for denne regions vedkommende vedtaget lov nr. 6/1993 af 15. juli 1993 om affald. Ifølge denne lovs artikel 4, stk. 2, litra c), er »affald fra landbrugs- og avlsbedrifter, som ikke er farlige, og som udelukkende anvendes til landbrugsdrift«, udelukket fra lovens anvendelsesområde. Disse bestemmelser suppleres af dekret nr. 220/2001 om håndtering af animalske ekskrementer, hvorefter der bl.a. er pligt til at udarbejde planer for håndteringen og at føre registre. Dekretet bestemmer, at sådant affald skal håndteres under overholdelse af kodeksen for godt landmandskab vedrørende kvælstof, hvilken kodeks blev vedtaget ved bekendtgørelse af 22. oktober 1998.

Bestemmelser om vurderingen af visse projekters indvirkning på miljøet

Fællesskabsbestemmelser

13 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 i dets oprindelige affattelse indeholder følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne træffer 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.

Disse projekter er defineret i artikel 4.«

14 Ifølge samme direktivs artikel 4, stk. 2, skal »[p]rojekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter«. Bedrifter indrettet til svinehold var nævnt i det anførte bilag II under punkt 1, litra f).

15 Ifølge artikel 4, stk. 1, i direktiv 85/337 »skal projekter, der er opført i bilag I, vurderes i henhold til artikel 5 til 10«.

16 Bilag I, punkt 17, litra b), vedrører anlæg til intensiv svineavl med mere end 3 000 slagtesvin (over 30 kg) og samme punkt 17, litra c), vedrører anlæg med mere end 900 søer.

17 Ifølge artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, på grundlag af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten afgøre, »om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10«. Det præciseres i artikel 4, stk. 3, at der »[v]ed en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal [...] tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III«.

18 Bilag II, punkt 1, litra e), i direktiv 85/337 vedrører »[a]nlæg til intensiv husdyravl (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)«, og samme bilags punkt 13 vedrører »[æ]ndringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller II, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet«. Medlemsstaterne skulle gennemføre direktiv 85/337 inden den 14. marts 1999.

Nationale retsforskrifter

19 Ifølge lov nr. 3/1998 vedtaget af den selvstyrende region i Catalonien den 27. februar 1998 om miljømyndighedernes intervention — samt gennemførelsesdekretet, dvs. dekret nr. 136/1999 af 18. maj 1999 — skal der indhentes en forudgående miljøgodkendelse til bedrifter med mere end 2 000 fedesvin eller mere end 750 avlssøer, hvilket forudsætter opfyldelse af præcise forpligtelser for håndtering af husdyrgødning og døde dyr. Hvad angår bedrifter med mellem 200 og 2 000 svin skal der indhentes en miljøtilladelse inden oprettelsen heraf. Ifølge samme lov skal eksisterende svineavlsbedrifter, som ikke har nogen miljøgodkendelse, indgive ansøgning herom for at være lovlige.

20 Ved lov nr. 6/2001 af 8. maj 2001 om ændring af kongeligt lovdekret nr. 1302/1986 af 28. juni 1986 om vurdering af indvirkningen på miljøet (BOE af 9.5.2001) er der på nationalt plan indført en forpligtelse til for nye anlæg med intensivt husdyrbrug, som har mere end 2 000 fedesvin og 750 avlssøer, at iværksætte en procedure for vurderingen af miljøindvirkningen.

Bestemmelser om beskyttelse af grundvandet

Fællesskabsbestemmelser

21 Artikel 3 i direktiv 80/68 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at:

[...]

b) begrænse tilførsel til grundvandet af stoffer nævnt i liste II, for at undgå forurening af grundvandet med disse stoffer.«

22 Punkt 3 i bilag II nævner »[s]toffer, som har en skadelig virkning på grundvandets smag og/eller lugt, samt forbindelser, som kan bevirke dannelse af sådanne stoffer i grundvandet og derved gøre dette uegnet til drikkevand«.

23 Artikel 5 i direktiv 80/68 bestemmer bl.a., at medlemsstaterne skal foretage en forudgående undersøgelse af udledninger af stoffer nævnt i liste II, og at de kan udstede en tilladelse på betingelse af, at alle tekniske sikkerhedsforanstaltninger, der gør det muligt at undgå forurening af grundvandet med disse stoffer, overholdes.

24 Ifølge samme direktivs artikel 7 skal »[d]e i artikel 4 og 5 nævnte forudgående undersøgelser [...] omfatte en undersøgelse af de hydrogeologiske forhold i det pågældende område, af jordoverfladens og undergrundens eventuelle rensende evne, af risikoen for forurening og forringelse af grundvandets kvalitet som følge af udledningen og fastslå, om udledning i grundvandet er en passende løsning ud fra et miljømæssigt synspunkt«.

Nationale retsforskrifter

25 I den foreliggende sag er der ikke for Domstolen fremlagt nogen nationale retsforskrifter med det særlige formål at gennemføre direktiv 80/68.

Bestemmelser om kvaliteten af drikkevand

Fællesskabsbestemmelser

26 Artikel 2 i Rådets forordning nr. 80/778 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved drikkevand alle former for vand, der anvendes til dette formål enten ubehandlet eller efter behandling uanset oprindelse

— hvad enten det drejer sig om vand, der leveres til drikkevandsformål,

eller

— om vand,

— der anvendes i en virksomhed, der fremstiller levnedsmidler, til fremstilling, behandling, konservering eller markedsføring af produkter eller stoffer bestemt til konsum,

og

— som påvirker det færdige levnedsmiddels sundhedsmæssige egnethed.«

27 Samme direktivs artikel 7, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter de værdier, der skal gælde for drikkevand for parametrene i bilag I.«

28 Det bestemmes i samme artikels stk. 6, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at drikkevand mindst opfylder kravene i bilag I«.

29 Det bestemmes i punkt 20, afsnit C, i direktivets bilag I, at den tilladte maksimale koncentration for parameteret »Nitrat« udgør 50 mg/liter.

Nationale retsforskrifter

30 Det område, som den foreliggende sag vedrører, er erklæret sårbart ved dekret nr. 283/1998 af 21. oktober 1998 fra den selvstyrende region Catalonien. I medfør af dette dekret er vedtaget dekret nr. 167/2000 af 2. maj 2000 om undtagelsesforanstaltninger vedrørende offentlige forsyningskilder, som er berørt af nitratforureningen, med henblik på at sikre drikkevandets kvalitet.

Den administrative procedure

31 I 2000 modtog Kommissionen en klage vedrørende forureningen dels af grundvandet i Baix Ter, som er beliggende i udmundingen af floden Ter i provinsen Gerona, dels af drikkevandet i flere kommuner i Empordà inden for samme provins. Klageren gjorde gældende, at forureningen skyldtes forskellige stoffer, navnlig nitrater, og hidrørte fra udviklingen af en intensiv svineavl, hvorfra affaldsstofferne blev udledt direkte i vandet uden kontrol eller behandling. Klageren tilsendte Kommissionen analyseresultaterne, som viste nitratindholdet i det pågældende vand, og gjorde opmærksom på, at sundhedsmyndighederne i Gerona havde afvist at tilsende ham visse oplysninger vedrørende det pågældende vands kvalitet.

32 Ved skrivelse af 2. maj 2000 opfordrede Kommissionen de spanske myndigheder til at fremsætte deres bemærkninger vedrørende klagen og at tilsende den en række oplysninger om de pågældende avlsbedrifter og grundvandets tilstand i Baix Ter.

33 Ved skrivelse af 13. juli 2000 fremsendte de spanske myndigheder flere rapporter, der var udarbejdet af miljøafdelingen i den selvstyrende region Catalonien. De anførte i svaret, at landbrugsaffald er udelukket fra direktiv 75/442's anvendelsesområde, og at det ikke ifølge direktiv 85/337 var nødvendigt at iværksætte en procedure til vurdering af de pågældende virksomheders indvirkning på miljøet. Det fremgik af de dokumenter, som var vedlagt svaret, at der efter gennemførelsen af en kontrol med udledningen fra de pågældende avlsbedrifter var truffet sanktionsforanstaltninger, og at forureningen af grundvandet med nitrater var blevet forøget, idet halvdelen af de prøver, der var taget i første kvartal 2000, ikke lå inden for den tilladte maksimale koncentration på 50 mg/liter. Hvad angår direktiv 80/778 henviste de spanske myndigheder til dekret nr. 167/2000.

34 Da Kommissionen fandt, at de spanske myndigheder tilsidesatte direktiv 75/442, 85/337 — også i dettes oprindelige affattelse — 80/68 og 80/778, tilsendte den den 25. oktober 2000 Kongeriget Spanien en åbningsskrivelse.

35 De spanske myndigheder besvarede denne ved skrivelser af 1. og 15. februar 2001, idet de tilsendte Kommissionen en rapport, som var udarbejdet af miljøafdelingen i den selvstyrende region Catalonien, hvori de catalanske myndigheder erklærede, at de var klar over problemet med nitratforureningen i Baix Ter. De spanske myndigheder erkendte navnlig, at nitratkoncentrationen i grundvandet i seks kommuner, som var berørt heraf, oversteg den maksimale grænse på 50 mg/liter. Hvad angår den fra landbruget stammende nitratforurening angav de imidlertid, at det pågældende område ved dekret nr. 283/98 var blevet udpeget som sårbart område i Catalonien, og at regeringen den 3. april 2000 havde godkendt et program med foranstaltninger til forvaltning af vandressourcerne i de områder, som var ramt af forureningen. Endvidere angav de spanske myndigheder, at den kodeks for godt landmandskab, som var vedtaget ved bekendtgørelse af 22. oktober 1998, var bindende inden for det pågældende område, og at det samme gjaldt for dekret nr. 205/2000 om vedtagelse af programmet med landbrugsforanstaltninger for de sårbare områder. Hvad angår direktiv 75/442 og 80/68 anførte de spanske myndigheder, at disse direktiver ikke var tilsidesat, da samtlige de pågældende svineavlsbedrifter var undergivet en procedure til at sikre en korrekt håndtering af deres affald.

36 Ved skrivelse af 15. marts 2001 tilsendte de spanske myndigheder Kommissionen en sundhedsrapport, der var udarbejdet af afdelingen for sundhed og social sikring i den selvstyrende region Catalonien, og som viste, at den maksimale nitratkoncentration på 50 mg/liter var overskredet i flere af de kommuner, hvori det pågældende grundvand fandtes, og i et større antal brønde.

37 Da Kommissionen fandt, at de afgivne svar stadig ikke var tilfredsstillende, tilsendte den ved skrivelse af 26. juli 2001 Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede det til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser inden to måneder efter fremsendelsen af den begrundede udtalelse.

38 Ved skrivelse af 3. december 2001 besvarede de spanske myndigheder den begrundede udtalelse, idet de tilsendte Kommissionen en ny rapport, som var udarbejdet af miljøafdelingen i den selvstyrende region Catalonien. I rapporten angav de for det første, at der var iværksat procedurer til at bringe situationen i orden i de pågældende svineavlsbedrifter, og at de miljørapporter, som var udarbejdet i denne forbindelse, inden der var meddelt eller givet afslag på godkendelse, var offentliggjort. De henviste endvidere til den eksisterende plan for inspektion af de pågældende bedrifter og til de sanktionsforanstaltninger, som var iværksat. De fremhævede, at der for alle nye bedrifter med intensiv svineavl med mere end 2 000 pladser for fedesvin og 750 for avlssvin, i overensstemmelse med lov nr. 6/2001 skulle foretages en vurdering af disses indvirkning på miljøet. Endelig erkendte de, at den maksimale nitratkoncentration var overskredet i fem kommuner inden for det pågældende område, hvori der ifølge en rapport af 14. september 2001 fra afdelingen for offentlig sundhed i den selvstyrende region Catalonien, som var tilsendt Kommissionen, kun fandtes 1 424 beboere.

39 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien stadig ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at opfylde sine forpligtelser, anlagde den denne sag.

40 Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Søgsmålet

Klagepunkterne om tilsidesættelse af direktiv 75/442

Parternes argumenter

41 Kommissionen har gjort gældende, at de omtvistede bedrifter producerer væsentlige mængder affald, navnlig gylle og døde dyr, og at affaldet er reguleret af direktiv

75/442, da der ikke findes andre specifikke fællesskabsbestemmelser, som omfatter alle de risici, som affaldet indebærer for miljøet.

42 Kommissionen har gjort gældende, at forureningen af grundvandet i Baix Ter beror på, at der i strid med direktivets artikel 4 udledes en stadig stigende mængde gylle uden behandling eller kontrol, således som de spanske myndigheder selv har erkendt i deres skrivelser af 1. og 15. februar 2001, 15. marts 2001 og 3. december 2001. Flere analyser bekræfter dette. Den gennemsnitlige nitratmængde i vand i den hydrogeologiske enhed i Baix Ter udgør 61 mg/liter, hvilket er mere end den tilladte maksimale koncentration.

43 Endvidere anfører Kommissionen, at de i sagen omhandlede svineavlsanlæg var i drift på den dato, som var fastsat i den begrundede udtalelse, uden at have fået meddelt den i samme direktivs artikel 9 foreskrevne tilladelse. De spanske myndigheder har selv erkendt dette, da de har angivet, at situationen i mange af disse anlæg var ved at blive bragt i orden, hvilket godtgør, at de nationale lovforskrifter, som de spanske myndigheder har påberåbt sig, ikke blev overholdt.

44 Endelig anfører Kommissionen, at de kompetente myndigheder i strid med artikel 13 i direktiv 75/442 har undladt at udføre en passende og regelmæssig kontrol med de ca. 200 svineavlsbedrifter i det pågældende område. De spanske myndigheder har begrænset sig til at fremlægge en oversigt over perioden fra 1994 til 1998 og at henvise til en plan for udførelse af kontrol og en række sanktionsforanstaltninger.

45 Den spanske regering har bestridt, at svinegylle kan betegnes som affald i direktiv 75/442's forstand. Gylle anvendes som et organisk mineralsk gødningsstof til jorden

og er derfor ikke affald, men et råstof. Når gylle anvendes som råstof, falder det ind under Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1), som har til formål at forebygge den fra landbruget hidrørende nitratforurening.

46 Under alle omstændigheder må direktiv 91/676 efter den spanske regerings opfattelse antages at udgøre »andre bestemmelser« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 2, stk. 1, i direktiv 75/442, hvorfor det sidstnævnte direktiv ikke kan anvendes på svinegylle. Hvis begrebet »andre bestemmelser« kan forstås således, at det også omfatter nationale retsforskrifter, bør de kongelige dekreter nr. 261/1996 og nr. 324/2000 anses for også at være omfattet heraf.

47 Subsidiært anfører den spanske regering for det tilfælde, at Domstolen antager, at gylle henhører under direktiv 75/442's anvendelsesområde, at det er Kommissionen, som skal godtgøre rigtigheden af de omstændigheder, den har fremført, men at den ikke har ført beviser for direktivets tilsidesættelse. De kompetente spanske myndigheder har udvist en resolut handlemåde på det pågældende område og har opnået mærkbare resultater.

48 I replikken har Kommissionen gjort gældende, at begrebet »andre bestemmelser« i artikel 2, stk. 1, i direktiv 75/442 kun sigter til andre fællesskabsbestemmelser og ikke til medlemsstaternes lovforskrifter. Kommissionen må i så fald ændre den praksis, den har fulgt i dommen af 11. september 2003 i sagen AvestaPolarit Chrome (sag C-114/01, Sml. I, s. 8725), hvori Domstolen fastslog, at også nationale forskrifter kunne udgøre »andre bestemmelser«.

49 Efter Kommissionens opfattelse garanterer de gældende spanske retsforskrifter, dvs. kongeligt dekret nr. 261/1996 og nr. 324/2000, dog ikke et niveau for beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, der svarer til det niveau, der er garanteret ved direktiv 75/442. I øvrigt findes der ikke andre fællesskabsbestemmelser vedrørende gylle end direktivets. Direktiv 91/676 har et særligt anvendelsesområde, der ikke omfatter alle de miljøskader, som forårsages ved udledning af husdyrgødning. Hvad angår døde dyr har den spanske regering ikke omtalt sådanne, og Rådets direktiv 90/667/EØF af 27. november 1990 om sundhedsmæssige bestemmelser for bortskaffelse, forarbejdning og afsætning af animalsk affald og for beskyttelse mod forekomst af patogener i foder fremstillet af dyr, herunder fisk, og om ændring af direktiv 90/425/EØF (EFT L 363, s. 51), der ikke omfatter alle de skader, som forvoldes af sådanne døde dyr eller al virksomhed for håndtering af affald, falder heller ikke ind under begrebet »andre bestemmelser«. Direktiv 75/442 finder derfor kun anvendelse på affald (gylle og døde dyr) fra svineavlsbedrifter.

50 Endvidere tilbageviser Kommissionen den spanske regerings opfattelse om, at gylle ikke udgør affald, men et råstof. Den omstændighed, at svinegylle nyttiggøres, og at den nævnes i det europæiske affaldskatalog, taler for at betegne den som affald. Kun gylle, der anvendes i en avlsbedrift som gødning i overensstemmelse med kodeksen for godt landmandskab, kan anses for et biprodukt. Det er ikke tilfældet i alle avlsbedrifter, som er genstand for sagen, da der produceres for store mængder gylle til, at den alene kan anvendes til dette formål.

51 Endelig er det Kommissionens opfattelse, at den har fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at de spanske myndigheder har tilsidesat deres forpligtelser efter direktiv 75/442.

52 I duplikken har den spanske regering angivet, at den ikke finder det rigtigt at drage tvivl om den fortolkning, som Domstolen har anlagt af begrebet »andre bestemmelser« i AvestaPolarit Chrome-dommen.

53 Ifølge regeringen udgør den helhed af nationale retsforskrifter, der finder anvendelse — dvs. på nationalt plan dels kongeligt dekret nr. 261/1996 for så vidt angår de sårbare områder og kongeligt dekret nr. 324/2000 for så vidt angår de øvrige områder, som er suppleret ved lov nr. 10/1998, dels de meget fuldstændige bestemmelser, som er vedtaget af den selvstyrende region Catalonien vedrørende husdyrekskrementer (planer for håndtering, bogføring vedrørende håndteringen, regler for spredning, transport uden for bedriften, godkendelses- og sanktionsordning mv.), »andre bestemmelser« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442, hvorfor dette direktiv ikke finder anvendelse. Det er med urette, når Kommissionen i replikken på ny taler om døde dyr, da genstanden for den foreliggende sag altid har været forureningen af vand på grund af husdyrekskrementer.

54 Den spanske regering anfører, at direktiv 91/676 på fællesskabsniveau regulerer genanvendelsen af husdyrgødning i landbruget. Direktiv 90/667 finder derimod ikke anvendelse på gylle, da animalske ekskrementer er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. Gylle udgør et biprodukt, når den nyttiggøres som gødning i overensstemmelse med godt landmandskab. Den omstændighed, at den er let at sælge, selv uden for produktionsområdet, viser, at den ikke falder ind under begrebet »affald« i direktiv 75/442's forstand. Hvad angår døde dyr er det de særlige bestemmelser i Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (EFT L 273, s. 1), der finder anvendelse.

55 Endelig fremhæver den spanske regering, at de catalanske myndigheder har iværksat foranstaltninger til efteruddannelse af landbrugere med henblik på en passende håndtering af affald fra husdyrgødning, og at de anspores til oprettelse af komposteringsanlæg til behandling af overskydende ekskrementer. Tolv af disse anlæg er allerede i drift, mens ti befinder sig i projektfasen og er for tiden under godkendelse.

Domstolens bemærkninger

56 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i stævningen udtrykkeligt har nævnt døde dyr blandt det affald, som produceres af de i sagen omhandlede svineavlsbedrifter. Klagepunkterne om tilsidesættelsen af direktiv 75/442 vedrører derfor ikke blot de traktatbrud, som de spanske myndigheder hævdes at have begået ved håndteringen af svinegylle, der produceres af de pågældende bedrifter, men også undladelsen af at have anvendt flere bestemmelser i dette direktiv på døde dyr.

57 Det bemærkes, at anvendelsesområdet for begrebet affald afhænger af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« i direktivets artikel 1, litra a), stk. 1, skal forstås (jf. dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 26).

58 I visse situationer skal et gode, et materiale eller et råstof, der fremkommer under en udvindings- eller fremstillingsproces, som ikke primært har dette til formål, ikke anses for et restprodukt, men et biprodukt, som virksomheden ikke ønsker at »skaffe sig af med« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, men som den efterfølgende ønsker at udnytte eller markedsføre på en for den fordelagtig måde uden forudgående forarbejdning. I en sådan situation er der intet, der begrunder, at direktivets bestemmelser, der tilsigter bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, omfatter goder, materialer eller råstoffer, der som produkter har en økonomisk værdi, uanset om der sker en eller anden form for forarbejdning, og der som sådan er undergivet de bestemmelser, der finder anvendelse på sådanne produkter, såfremt det ikke blot er muligt, men sikkert, at der sker en sådan genanvendelse uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af fremstillingsprocessen (jf. dom af 18.4.2002, sag C-9/00, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Sml. I, s. 3533, præmis 34-36).

59 Domstolen har således fastslået, at sidesten og forarbejdet sand fremkommet ved forædling af mineralske ressourcer hidrørende fra minedrift ikke er omfattet af begrebet affald i direktiv 75/442's forstand, såfremt indehaveren anvender dem lovligt til nødvendig opfyldning af minegange i den pågældende mine og giver en tilstrækkelig garanti vedrørende identificeringen og den faktiske anvendelse af de stoffer, der er tiltænkt denne anvendelse (jf. i denne retning AvestaPolarit Chrome-dommen, præmis 43). Domstolen har endvidere fastslået, at oliekoks, hvis fremstilling er tilsigtet, eller som fremkommer samtidig med fremstillingen af andre brændbare råoliestoffer i et mineralolieraffinaderi og med sikkerhed anvendes som brændstof til at dække raffinaderiets og andre industrivirksomheders energibehov, ikke er affald i direktivets forstand (kendelse af 15.1.2004, sag C-235/02, Saetti og Frediani, Sml. I, s. 1005, præmis 47).

60 Som den spanske regering med rette har gjort gældende, kan gylle under de samme betingelser falde uden for begrebet affald, hvis det anvendes som gødning til jorden på bestemte arealer som led i en lovlig praksis for spredning, og hvis opbevaringen heraf alene sker med henblik på spredning.

61 I modsætning til det af Kommissionen anførte bør denne vurdering ikke begrænses til gylle, der anvendes til gødning af jorder henhørende under den samme landbrugsbedrift som den, gødningen stammer fra. Som Domstolen tidligere har fastslået, kan et stof ikke anses for affald i direktiv 75/442's forstand, hvis det med sikkerhed anvendes af andre erhvervsdrivende end den, som har fremstillet det (jf. Saetti og Frediani-kendelsen, præmis 47).

62 Derimod kan en sådan vurdering, hvorefter det i visse situationer er muligt ikke at anse et restprodukt for affald, men for et biprodukt eller et råstof, der kan genanvendes i forlængelse af fremstillingsprocessen, ikke anlægges for døde avlsdyr, når dyrene er døde på bedriften og ikke er blevet slagtet med henblik på menneskelig ernæring.

63 Sådanne døde dyr kan som hovedregel ikke genanvendes til menneskelig ernæring. De udgør »animalsk affald« ifølge fællesskabsbestemmelserne, navnlig direktiv 90/667, som blev ophævet efter udløbet af datoen fastsat i den begrundede udtalelse ved artikel 37 i forordning nr. 1774/2002, og udgør endvidere affald henhørende under kategorien »højrisikostoffer«, som skal forarbejdes på anlæg, som er godkendt af medlemsstaterne, eller bortskaffes ved forbrænding eller nedgravning. Ifølge samme direktiv kan de nævnte stoffer anvendes til foder for dyr, som ikke bruges til menneskelig ernæring, men kun i medfør af godkendelser, der er meddelt af medlemsstaterne, og under de kompetente myndigheders veterinærtilsyn.

64 Dyr, som er døde på den pågældende bedrift, kan derfor under ingen omstændigheder anvendes på en sådan måde, at de undtages fra begrebet affald i direktiv 75/442's forstand. Indehaveren af disse dyr er derfor forpligtet til at skille sig af med dem, hvorfor de må betragtes som affald.

65 Hvad angår i den foreliggende sag for det første gylle fra de pågældende avlsbedrifter fremgår det af akter i sagen, som er fremlagt, at den anvendes som landbrugsgødning inden for rammerne af de regler om spredning af gødning i overensstemmelse med godt landmandskab, som er fastsat af den selvstyrende region Catalonien. De personer, som leder de pågældende bedrifter, søger altså ikke at skille sig af med gyllen, hvorfor denne ikke udgør affald i direktiv 75/442's forstand.

66 Den omstændighed, at det europæiske affaldskatalog omfatter »[a]nimalsk fæces, urin og gødning (indbefattet tilsmudset halm), flydende affald opsamlet separat og behandlet uden for produktionsstedet« under kategorien »affald fra ikke-forædlende forarbejdning«, kan ikke anfægte denne vurdering. Denne generelle angivelse af husdyrgødning tager ikke hensyn til de betingelser, hvorunder gødningen anvendes, og som er afgørende for vurderingen af begrebet affald. I øvrigt angives det i den indledende note til bilaget vedrørende det europæiske affaldskatalog, at den i

kataloget indeholdte liste over affald »ikke [er] udtømmende«, og at den omstændighed, »[a]t et materiale er optaget i kataloget [dog ikke betyder], at det optræder som affald i alle sammenhænge« og at »[e]n given term [kun er] relevant i denne sammenhæng, hvis definitionen på affald er opfyldt«.

67 Klagepunkterne om tilsidesættelse af direktiv 75/442 må derfor forkastes, i det omfang de vedrører håndteringen af svinegylle.

68 Hvad for det andet angår de døde dyr, som hidrører fra de pågældende avlsbedrifter, og som må anses for affald i direktiv 75/442's forstand, som angivet ovenfor i præmis 65, har den spanske regering imidlertid anført, at disse døde dyr »allerede er undergivet andre bestemmelser« og derfor er udelukket fra direktivets anvendelsesområde i henhold til dets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii).

69 Domstolen har tidligere fastslået, at nævnte begreb »andre bestemmelser« kan vedrøre såvel fællesskabs- som nationale bestemmelser om en af de affaldskategorier, som er nævnt i artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442, såfremt de pågældende fællesskabs- eller nationale bestemmelser vedrører håndteringen af det pågældende affald som sådan og fører til et miljøbeskyttelsesniveau, der mindst svarer til direktivets (jf. AvestaPolarit Chrome-dommen, præmis 61).

70 Uden at det er nødvendigt i den foreliggende sag at tage stilling til den kritik, Kommissionen har fremført over for AvestaPolarit Chrome-dommen, bemærkes, at fællesskabslovgiver har vedtaget sådanne »andre bestemmelser« i fællesskabsretten i den betydning, hvori dette anvendes i artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442, end dette direktiv.

71 Direktiv 90/667 vedrører nemlig bl.a. håndteringen af sådanne døde dyr som affald. Det fastsætter præcise bestemmelser vedrørende denne affaldskategori, idet det navnlig foreskriver, at de døde dyr skal forarbejdes i godkendte virksomheder eller bortskaffes ved forbrænding eller nedgravning. Den opregner eksempelvis de tilfælde, hvor sådant affald skal brændes eller nedgraves, hvis ikke det kan forarbejdes. Direktivets artikel 3, stk. 2, bestemmer, at affaldet kan brændes eller nedgraves, bl.a. når »mængden og afstanden ikke gør det berettiget at indsamle affaldet« og at »[n]edgravning foretages i tilstrækkelig stor dybde til, at kødædende dyr ikke kan grave kadaverne eller affaldet op, og skal foregå i egnet jord for at undgå kontamination af grundvandet eller andre miljøgener. Inden nedgravningen skal kadaverne eller affaldet om nødvendigt overhældes med et egnet desinfektionsmiddel, som den kompetente myndighed har tilladt«. Direktivet fastlægger endvidere den kontrol og de inspektioner, som medlemsstaterne skal udføre, og bestemmer i artikel 12, at veterinærsagkyndige fra Kommissionen i samarbejde med de nationale myndigheder i visse tilfælde kan foretage kontrol på stedet. Forordning nr. 1774/2002 trådte i kraft efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og finder derfor ikke anvendelse i denne sag. Den blev vedtaget på foranledning af den krise i sundhedssektoren, der opstod på grund af visse udbrud af »kogalskab«, og fastsætter endnu mere præcise krav til opbevaringen, behandlingen og forbrændingen af animalsk affald.

72 Bestemmelserne i direktiv 90/667 regulerer de miljømæssige virkninger af behandlingen af døde dyr og fastsætter i kraft af sin grad af præcision et niveau for miljøbeskyttelsen, som mindst svarer til det, der er fastsat i direktiv 75/442. I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet i replikken, udgør disse bestemmelser derfor »andre bestemmelser« vedrørende denne affaldskategori, således at det må lægges til grund, at denne kategori er udelukket fra sidstnævnte direktivs anvendelsesområde, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de nationale lovbestemmelser, som den spanske regering har påberåbt sig, i sig selv udgør sådanne »andre bestemmelser«.

73 Følgelig kan direktiv 75/442 ikke anvendes på de døde dyr, der er omhandlet i sagen. Da Kommissionen kun har gjort gældende, at dette direktiv er tilsidesat, kan der ikke gives den medhold i klagepunkterne, i det omfang de vedrører disse døde dyr.

74 Klagepunkterne må derfor i det hele forkastes.

Klagepunkterne om tilsidesættelse af direktiv 85/337

Parternes argumenter

75 Kommissionen har gjort gældende, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at medlemsstaterne ikke ifølge artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 — heller ikke i dettes oprindelige affattelse — har mulighed for fuldstændigt og endeligt at udelukke en eller flere af de kategorier af projekter, som er nævnt i direktivets artikel II, fra forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering. Medlemsstaternes skøn ved udpegelsen af projekterne i henhold til bilag II er nemlig begrænset af forpligtelsen til at foretage en vurdering af alle de projekter, som kan have en mærkbar indvirkning på miljøet navnlig på grund af deres art, dimensioner eller placering. Domstolen har tidligere fastslået, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter disse bestemmelser (dom af 13.6.2002, sag C-474/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5293).

76 I den foreliggende sag 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 zone i henhold til direktiv 91/676. De spanske myndigheder har erkendt dette i deres rapport af 31. oktober 2001, som var vedlagt deres besvarelse af den begrundede udtalelse.

77 Kommissionen er derfor af den opfattelse, at Kongeriget Spanien har tilsidesat artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, også i dettes oprindelige affattelse, afhængig af, om datoen for ansøgningen om godkendelse eller ændring af de pågældende projekter var før eller efter den 14. marts 1999, som var datoen for ikrafttrædelsen af de ved direktiv 97/11 foretagne ændringer.

78 Den spanske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke har præciseret, hvilken af de to versioner af direktiv 85/337 traktatbruddet vedrørte, hvorfor klagepunktet må afvises.

79 Subsidiært anfører regeringen, at klagepunktet under alle omstændigheder ikke kan tages til følge. Mellem 2000 og 2003 blev der indgivet tolv 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 avlsanlæg. Fire af de nævnte ansøgninger blev afslået.

80 I replikken anfører Kommissionen, at den klart har angivet, at de spanske myndigheder havde tilsidesat direktiv 85/337, også i dettes oprindelige affattelse, afhængig af datoen for åbningen eller udvidelsen af avlsbedrifterne. Klagepunktet må følgelig tages under realitetsbehandling. Hvad angår selve realiteten har den spanske regering ikke bestridt de argumenter, klagepunktet er baseret på.

81 I duplikken fastholder den spanske regering, at Kommissionens anbringender er upræcise i betragtning af antallet af de pågældende bedrifter, som udgjorde 387 i 1989, hvorfor klagepunktet må afvises fra realitetsbehandling.

Domstolens bemærkninger

82 Det bemærkes, at Kommissionen, når den anlægger en sag i henhold til artikel 226 EF, er forpligtet til i stævningen præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og, i det mindste kortfattet, at angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på (jf. bl.a. dom af 23.10.1997, sag C-375/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5981, præmis 35, og af 29.11.2001, sag C-202/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 9319, præmis 20).

83 Disse betingelser er opfyldt i denne sag.

84 Kommissionen har således angivet, at dens klagepunkter vedrørte undladelsen af at foretage en forudgående vurdering af den indvirkning, som svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området har på miljøet, idet den gav flere præcise eksempler på bedrifter, for hvilke der burde være foretaget en sådan vurdering, og idet den angav, at det direktiv, som hævdes at være tilsidesat, var direktiv 85/337, det være sig direktivet i dets oprindelige eller efterfølgende affattelse afhængig af, om datoen for indgivelse af ansøgningen om godkendelse eller ændring af de pågældende projekter var før eller efter den 14. marts 1999 på hvilken dato de ved direktiv 97/11 indførte ændringer trådte i kraft.

85 Klagepunkterne var altså tilstrækkeligt præcise til, at Kongeriget Spanien kunne fremføre sit forsvar, hvorfor de må tages under realitetsbehandling.

86 Vedrørende realiteten bemærkes for det første, hvad angår de bedrifter, som blev oprettet eller ombygget før den 14. marts 1999, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at selv om projekterne for opførelse eller ændring af disse bedrifter er omfattet af bilag II i direktiv 85/337, burde der, henset til projekternes karakter, være foretaget en forudgående vurdering af deres indvirkning på miljøet i medfør af samme direktivs artikel 2, stk. 1.

87 Selv om artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 85/337, i dettes oprindelige affattelse, gav medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, om der skulle foretages en vurdering af de kategorier af projekter, som er opregnet i direktivets bilag II, eller ved fastsættelsen af de kriterier og/eller grænseværdier, der skal lægges til grund, var dette skøn begrænset af forpligtelsen i samme direktivs artikel 2, stk. 1, til at foretage en undersøgelse af konsekvenserne af projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlige indvirkning på miljøet (jf. i denne retning dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 50, af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 64, og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 30 og 31). Som Domstolen har fastslået, kunne medlemsstaterne navnlig ikke fuldstændigt og endeligt udelukke en eller flere kategorier af projekter, der er nævnt i direktivets bilag II, fra forpligtelsen til at foretage en vurdering (jf. i denne retning dom af 2.5.1996, sag C-133/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2323, præmis 41-43).

88 I den foreliggende sag var de pågældende bedrifter af en sådan karakter, at det var nødvendigt at foretage en vurdering af deres indvirkning på miljøet. Antallet af disse bedrifter, deres geografiske placering i et område, som de spanske myndigheder havde erklæret sårbart i 1998 i henhold til direktiv 91/676, det relativt store antal bedrifter inden for samme område og de særlige ulemper, der var forbundet med denne type avlsbedrifter, indebar, at en sådan vurdering skulle foretages.

89 Den spanske regering har imidlertid ikke erklæret at have iværksat en procedure med henblik på en forudgående vurdering af de pågældende svineavlsbedrifter inden den 14. marts 1999. Den har gjort gældende under den administrative procedure, at det ikke var fastsat i de dagældende bestemmelser, at der skulle foretages en vurdering af de pågældende virksomheders indvirkning på miljøet. De argumenter, regeringen har fremført for Domstolen, vedrører kun gennemførelsen i Baix Ter-området af de nationale retsforskrifter, som er trådt i kraft efter den 14. marts 1999.

90 Klagepunkterne om tilsidesættelse af direktiv 85/337, i dettes oprindelige affattelse, må derfor tages til følge.

91 Hvad for det andet angår de avlsbedrifter, som blev oprettet eller ombygget efter den 14. marts 1999, datoen for ikrafttrædelsen af de ved direktiv 97/11 foretagne ændringer, bemærkes, at det bestemmes i artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, at medlemsstaterne på grundlag af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller på grundlag af de af medlemsstaten fastsatte grænseværdier eller kriterier skal afgøre, om projekter, der er opført i direktivets bilag II, hvorunder anlæg til intensiv husdyravl, som ikke er omfattet af direktivets bilag I, henhører, skal vurderes hvad angår deres indvirkning på miljøet.

92 Disse bestemmelser har i det væsentlige samme rækkevidde som bestemmelsen i artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 i dets oprindelige affattelse. De ændrer ikke hovedreglen i direktivets artikel 2, stk. 1, om, at der for projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal foretages en vurdering heraf. Følgelig berører ikrafttrædelsen af de ved direktiv 97/11 foretagne ændringer ikke de spanske myndigheders forpligtelse til at sikre, at der foretages en sådan vurdering af de pågældende avlsbedrifter.

93 I den forbindelse anfører den spanske regering imidlertid, at der ifølge lov nr. 3/1998 og gennemførelsesdekretet hertil skal indhentes forudgående miljøgodkendelse til bedrifter med mere end 2 000 fedesvin eller 750 avlssøer, til hvilken godkendelse der er knyttet præcise forpligtelser vedrørende håndteringen af husdyrgødning og døde dyr. Der skal også indhentes en forudgående miljøtilladelse til oprettelse af bedrifter med mellem 200 og 2 000 svin. Ifølge samme lov skal eksisterende svineavlsbedrifter, som ikke har nogen miljøgodkendelse, ansøge herom for at regularisere deres situation.

94 Den spanske regering angiver, at kun tre af de ansøgninger, som er indgivet i henhold til denne lov, vedrører oprettelsen af nye avlsanlæg. For alle de nye anlæg skal der derfor indgives en ansøgning om miljøgodkendelse eller -tilladelse, idet der for de største anlægs vedkommende skal foretages en miljøvurdering på grundlag af de ovenfor i præmis 93 nævnte kriterier.

95 Antallet af svineavlsbedrifter er for samtlige de kommuner i Baix Ter-området, som er berørt af sagen, faldet frå 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 strafferetlig forfølgning i 63 tilfælde, som har medført idømmelse af bøder.

96 Kommissionen bestrider imidlertid ikke rigtigheden af de grænseværdier, som er fastsat i de af den selvstyrende region Catalonien vedtagne bestemmelser. Kommissionen har ganske vist bestridt effektiviteten af de foranstaltninger, der er truffet på grundlag af lov nr. 3/1998, men har ikke godtgjort, at nogen af bedrifterne er blevet oprettet eller ombygget efter den 14. marts 1999 uden gennemførelse af en miljøvurdering. De spanske myndigheder har heller ikke erkendt dette, således som det hævdes af Kommissionen, men alene medgivet, at de bedrifter, som blev oprettet inden ikrafttrædelsen af lov nr. 3/1998 og det hertil udstedte gennemførelsesdekret, ikke blev gjort til genstand for en miljøvurdering, og at der for nogles vedkommende blev iværksat en godkendelsesprocedure, som i visse tilfælde medførte en regularisering.

97 Under disse forhold er det ikke godtgjort, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337. Klagepunkterne om tilsidesættelsen af disse bestemmelser kan derfor ikke tages til følge.

98 Det følger af de anførte betragtninger, at Kommissionens klagepunkter om tilsidesættelsen af forpligtelsen til at foretage en vurdering af den indvirkning, som svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området har på miljøet, kun er berettiget i det omfang de vedrører tilsidesættelsen af artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 i dets oprindelige affattelse.

Klagepunkterne om tilsidesættelse af direktiv 80/68

99 Kommissionen har gjort gældende, at gylle er et stof, som påvirker grundvandets smag og/eller lugt og derfor er omfattet af liste II til direktiv 80/68. Der burde derfor i medfør af artikel 3, litra b), artikel 5, stk. 1, og artikel 7 i direktiv 80/68 have været iværksat godkendelsesprocedurer med forudgående undersøgelser og hydrogeologiske vurderinger i de områder, som er berørt af forureningen, hvor svineavlsanlæggene skulle installeres, hvilket imidlertid ikke er sket. De påtalte ukontrollerede udledninger og infiltrationer af gylle blev afsløret under den strafferetlige forfølgning, som de spanske myndigheder iværksatte over for lederne af de pågældende bedrifter.

100 Herom bemærkes for det første, at anvendelsen af gylle til gødning er en foranstaltning, som oftest er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som derfor ikke udgør »aktioner til bortskaffelse eller deponering med henblik på bortskaffelse af disse stoffer« i nævnte direktivs artikel 5's forstand.

101 For det andet bemærkes, at selv om det forudsættes, at spredningen af gylle påvirker grundvandets smag og/eller lugt, og at den kan medføre forurening af vandet, er det ikke direktiv 80/68, men direktiv 91/676, som udgør grundlaget for beskyttelse af vand mod forurening ved udledning af gylle på fællesskabsniveau. Det sidstnævnte direktiv har nemlig særligt til formål at bekæmpe den vandforurening, som beror på

spredningen eller udledningen af animalske ekskrementer og en overdreven anvendelse af gødning. De i direktivet indeholdte bestemmelser til beskyttelse af vand foreskriver præcise foranstaltninger for håndtering heraf, som medlemsstaterne skal pålægge landbrugerne at følge, og som tager hensyn til, at områder, hvori udledningen foretages, er mere eller mindre sårbare.

102 Hvis artikel 5 i direktiv 80/68 fortolkedes på den måde, at medlemsstaterne skal foretage en forudgående undersøgelse, der bl.a. indeholder en hydrogeologisk vurdering, i forbindelse med enhver anvendelse af gylle eller, mere generelt, af avlsgylle til landbrugsgødning, ville det medføre en forpligtelse til at udføre omfattende undersøgelser, uanset hvilket område der er tale om. En sådan forpligtelse ville klart være mere vidtgående end den, som fællesskabslovgiver har pålagt medlemsstaterne på landbrugsområdet ved direktiv 91/676. Den beskyttelsesordning, som er indført ved direktiv 80/68, træder delvis i stedet for den, der særligt er indført ved direktiv 91/676.

103 Der kan derfor ikke anlægges en sådan fortolkning af direktiv 80/68.

104 Følgelig var de spanske myndigheder ikke efter dette direktiv forpligtet til at betinge den landbrugsmæssige anvendelse af gylle fra de pågældende avlsbedrifter af, at der blev gennemført den i direktivet foreskrevne godkendelsesprocedure, og dermed heller ikke af, at der blev udført hydrogeologiske undersøgelser inden for det pågældende område.

105 Klagepunkterne om tilsidesættelse af direktiv 80/68 kan derfor ikke tages til følge.

Klagepunkterne om tilsidesættelse af direktiv 80/778

Parternes argumenter

106 Kommissionen har gjort gældende, at den maksimale koncentration af nitrater på 50 mg/liter, som er fastsat i punkt 20, afsnit C, i bilag I til direktiv 80/778, er blevet overskredet i flere kommuner i Baix Ter-området, således som de spanske myndigheder har erkendt i deres skrivelser af 13. juli 2000, 1. og 15. februar 2001, 15. marts 2001, 3. december 2001 og 29. januar 2002.

107 Den spanske regering anfører, at den selvstyrende region Catalonien har iværksat en plan for at afhjælpe nitratforureningen af vand, som har givet sig udtryk i, at der på initiativ af det catalanske vandagentur er udført undersøgelser, talrige analyser og truffet foranstaltninger til at beskytte opsamlingen af vand. Der er oprettet et kontrolnet i Baix Ter-området, hvorefter der hver tredje måned foretages analyser 28 forskellige steder. I 2003 udviste 73% af analyserne på dette net nitratkoncentrationer under 50 mg/liter. Der er gjort en tilsvarende indsats hvad angår analysen vedrørende forekomsten af kvælstofforbindelser i grundvandet i provinsen Gerona. Når alle disse foranstaltninger ikke hidtil har været tilstrækkelige, er forklaringen til dels den betydelige tørke, som Catalonien har været ramt af de sidste år. I øvrigt er der ført strengere kontrol med avlsanlæg. Der blev også iværksat foranstaltninger i 2002 i flere kommuner til afhjælpning af problemer i forbindelse med den offentlige drikkevandsforsyning. De problemer, som er forekommet i de andre net, vil blive løst snarest.

Domstolens bemærkninger

108 Som Domstolen tidligere har fastslået, pålægger direktivets artikel 7, stk. 6, ikke blot medlemsstaterne en omsorgsforpligtelse, men en resultatforpligtelse (dom af 14.11.2002, sag C-316/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10527, præmis 37).

109 Den spanske regering har ikke bestridt, at mellem 30 og 40% af de analyserede vandprøver inden for det område, som er berørt af den foreliggende sag, udviser en nitratkoncentration, som overskrider den grænseværdi på 50 mg/liter, som er fastsat i punkt 20, afsnit C, i bilag I til direktiv 80/778. Den spanske regering har således bl.a. erkendt, at forpligtelserne efter direktivet hvad angår parameteret »nitrat« ikke er opfyldt i en række kommuner, navnlig Albons, Parlavà, Rupià og Foixà.

110 Endvidere bemærkes, at selv om de foranstaltninger, som er truffet af de spanske myndigheder, globalt set synes at have forbedret drikkevandets kvalitet i Baix Ter-området, godtgør de ikke, at forpligtelserne i henhold til artikel 7, stk. 6, i direktiv 80/778 er opfyldt.

111 Hvad angår den omstændighed, som den spanske regering har påberåbt sig, at sundhedsfaren for befolkningen i det pågældende område er blevet formindsket som følge af de informationskampagner, der er ført, kan dette ikke fritage de spanske myndigheder fra resultatforpligtelsen i henhold til direktiv 80/778.

112 Klagepunkterne om tilsidesættelse af direktiv 80/778 må derfor tages til følge.

113 Det fremgår af samtlige de anførte betragtninger, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge de nedennævnte direktiver,

— da det i strid med artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337, i dets oprindelige affattelse, ikke inden opførelsen eller ombygningen af svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området har foretaget en vurdering af deres indvirkning på miljøet

— 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.

114 I øvrigt bør Kongeriget Spanien frifindes.

Sagens omkostninger

115 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge 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, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde.

116 I den foreliggende sag må der tages hensyn til, at Kommissionens påstande vedrørende traktatbruddet ikke er blevet taget fuldt ud til følge.

117 Kongeriget Spanien bør derfor pålægges at betale to tredjedele af sagens samlede omkostninger og Kommissionen den resterende tredjedel.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge nedennævnte direktiver, da det i strid med artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, ikke inden opførelsen eller ombygningen af svineavlsbedrifterne i Baix Ter-området har foretaget en vurdering af deres indvirkning på miljøet, og da det i strid med artikel 7, stk. 6, i Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand 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) I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.

3) Kongeriget Spanien betaler to tredjedele af sagens samlede omkostninger. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler den resterende tredjedel.

Underskrifter