

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 26. marts 2009¹

I — Indledning

1. Østersøen er næsten fuldstændig omgivet af medlemsstater i Det Europæiske Fællesskab. Tilstanden i den viser derfor særligt tydeligt, om den europæiske miljølovgivning kan forhindre en ødelæggelse af havet og fjerne skader.

reguleres af Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand² som ændret ved Kommissionens direktiv 98/15/EF af 27. februar 1998³ (herefter: »spildevandsdirektivet«).
2. De foreliggende traktatbrudssager drejer sig om et særligt alvorligt problem i Østersøen, nemlig eutrofieringen, dvs. et for højt indhold af næringssalte. Vandet i Østersøen indeholder for meget kvælstof og phosphor, idet disse næringssalte i for stort omfang udledes i Østersøen fra de omgivende landmasser. Det medfører navnlig en overdreven vækst af vandplanter. Når disse planter dør, bruger de ilt fra vandet. Derudover kan der optræde en forøget forekomst af cyanobakterier (blåalger), der producerer giftstoffer.
3. I den foreliggende sag drejer det sig om kvælstof, der udledes i Østersøen sammen med spildevand fra byer. Rensningen heraf
4. På grundlag af dette direktiv kræver Kommissionen af Finland og Sverige, at alle deres rensningsanlæg fra og med en bestemt størrelse skal nedsætte deres andel af kvælstof i det rensede spildevand.
5. De berørte medlemsstater har i det væsentlige bestridt dette og gjort gældende, at det på grund af betingelserne i de pågældende områder i Østersøen, navnlig i Den Botniske Bugt, ikke er nødvendigt overalt at reducere kvælstoffet for at forhindre eutrofiering.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 135, s. 40.

3 — EFT L 67, s. 29.

II — Retsregler

følsomme områder, for så vidt angår alle udledninger fra byområder med over 10 000 PE (personækvivalenter⁴).

A — Spildevandsdirektivet

6. For Sverige og Finland har spildevandsdirektivet været gældende uden begrænsninger fra deres tiltrædelse til EU den 1. januar 1995.

3. De i stk. 2 omhandlede udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand skal opfylde de relevante krav i bilag I, litra B. Disse krav kan ændres efter fremgangsmåden i artikel 18.

7. Udgangspunktet for de relevante regler er spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 1, 2, 3 og 5, om kortlægning af følsomme områder og rensning af spildevand i disse områder:

4. [...]

»1. Medlemsstaterne skal med henblik på anvendelsen af stk. 2 senest den 31. december 1993 kortlægge følsomme områder efter de kriterier, som er fastlagt i bilag II.

5. Stk. 2, 3 og 4 gælder for udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand, der ligger i følsomme områders relevante afstrømningsområder, og som bidrager til forureningen af disse områder.

2. Medlemsstaterne sørger for, at byspildevand, der tilledes kloaknet, senest den 31. december 1998 renses mere vidtgående end beskrevet i artikel 4, før det udledes til

6. [...].«

⁴ — Forfatterens tilføjelse.

8. Med hensyn til yderligere behandling som omhandlet i artikel 5, stk. 2, fastsætter bilag I, [litra B,] nr. 3:

»3. Udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand til følsomme områder, som er udsat for eutrofiering, som kortlagt i henhold til bilag II, litra A, underlitra a), skal herudover opfylde de i tabel 2 i dette bilag anførte krav.«

9. Tabel 2 indeholder grænseværdier for phosphor og kvælstof i det udledte spildevand. Overskriften lyder således:

»Krav gældende for udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand til følsomme områder, som er udsat for eutrofiering, som kortlagt i henhold til bilag II, litra A, underlitra a). Den ene eller begge parametre anvendes afhængigt af de lokale forhold. Koncentrationen eller den procentvise nedbringelse skal anvendes«.

10. Med reduktionen af kvælstof skal der ifølge anden linje i denne tabel enten opnås en grænseværdi på 15 mg/l for byområder på mellem 10 000 og 100 000 15 000 personækvivalenter eller på 10 mg/l for større byom-

råder eller en mindste procentvis nedbringelse af kvælstofbelastningen på 70%-80%.

11. Bilag II, litra A, underlitra a), fastsætter kriterierne for kortlægning af følsomme områder:

»A. Følsomme områder

Et vandmiljø skal kortlægges som følsomt område, hvis det falder ind under en af følgende grupper:

- a) Naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandsområder, flodmundinger og kystnære vandområder, der er eutrofierede, eller som i nær fremtid kan blive eutrofierede, hvis der ikke træffes beskyttende foranstaltninger.

Følgende faktorer kan tages i betragtning, når det overvejes, hvilke næringssalte der skal reduceres ved yderligere rensning:

- i) Søer og vandløb, der løber ud i søer/reservoarer/lukkede bugter med ringe vandudskiftning, hvorved der kan ske en akkumulering. I disse områder bør phosphor fjernes, medmindre det kan påvises, at dette ikke vil have nogen indflydelse på eutrofieringsgraden. Ved udledninger fra store byområder kan det også overvejes at fjerne kvælstof.
- »11) »Eutrofiering« vands berigelse med næringssalte, især kvælstof- og/eller phosphorforbindelser, der medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, som igen resulterer i en uønsket forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet og af vandets kvalitet.
- ii) Flodmundinger, bugter og andre kystnære vandområder, som har ringe vandudskiftning, eller hvortil der udledes store mængder nærings-salte. Udledninger fra små bysamfund er normalt af mindre betydning i disse områder, men for store byområders vedkommende bør phosphor og/eller kvælstof fjernes, medmindre det kan påvises, at dette ikke vil have nogen indflydelse på eutrofieringsgraden.«
- 12) »Flodmunding« overgangsområdet mellem ferskvand og kystnære vandområder ved en flods udmunding. Medlemsstaterne fastsætter de ydre grænser (søværts) for flodmundinger med henblik på dette direktiv som led i gennemførelsesprogrammet efter bestemmelserne i artikel 17, stk. 1 og 2.
12. Artikel 2, nr. 11-13, definerer begreberne eutrofiering, flodmundinger og kystnære vandområder. I direktivet forstås der ved:
- 13) »Kystnære vandområder« vandområder uden for lavvandslinjen eller uden for en flodmundings ydre grænse.«

B — *Konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet*

13. Ved siden af visse medlemsstater og Den Russiske Føderation er også Fællesskabet kontrahent i konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (herefter »Østersøkonventionen«)⁵.

14. Konventionens artikel 3 indeholder visse grundprincipper og pligter, især en generel pligt til at beskytte og sanere Østersøen samt en særlig definition på forsigtighedsprincippet:

»(1) De kontraherende parter skal enkeltvis eller i fællesskab træffe alle egnede lovgivningsmæssige, administrative eller andre relevante forholdsregler med henblik på at forebygge og bekæmpe forureningen for at sikre den økologiske sanering af Østersøområdet og opretholdelsen af den økologiske ligevægt.

(2) De kontraherende parter anvender en forsigtighedstilgang, dvs. de træffer forsigtighedsforanstaltninger, når der er grund til at antage, at stoffer, der udledes direkte eller indirekte i havmiljøet, kan udgøre en fare for

menneskers sundhed, skade levende ressourcer eller marine økosystemer, ødelægge herlighedsværdier eller gribe ind i anden retmæssig anvendelse af havet, selv om der ikke foreligger noget endegyldigt bevis for en årsagssammenhæng mellem udledningerne og deres angivelige virkninger.

(3) [...]«.

15. Af særlig interesse hvad angår kravene til rensningsanlæg er forpligtelsen i artikel 6, stk. 1, til at forebygge og bekæmpe forurening, der skyldes kilder på landjorden:

»(1) De kontraherende parter forpligter sig til at forebygge og bortskaffe forurening i Østersøområdet, der skyldes kilder på landjorden, idet de bl.a. ved samtlige kilder anvender de mest miljøvenlige fremgangsmåder og ved punktkilder den bedste tilgængelige teknologi. De relevante foranstaltninger træffes af hver kontraherende part i Østersøens afstrømningsområde med forbehold af suveræne rettigheder.

(2) [...]«.

5 — EFT 1994 L 73, s. 20, vedtaget ved Rådets afgørelse af 21.2.1994 om indgåelse på Fællesskabets vegne af konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (den reviderede Helsingforskonvention 1992), EFT L 73, s. 19.

16. Artikel 19 ff. indeholder regler for Kommissionen til Beskyttelse af Havmiljøet i Østersøområdet med sæde i Helsingfors (herefter »Helsingforskommissionen«). I denne kommission er samtlige kontraherende stater repræsenteret. I det omfang Fællesskabet er kompetent, repræsenterer Kommissionen medlemsstaterne.

1. april 2004 en begrundet udtalelse til hver af de to medlemsstater.

19. Da begge medlemsstater undlod at efterkomme den begrundede udtalelse, indgav Kommissionen den 16. juli 2007 stævning mod Finland (sag C-335/07) og den 18. september 2007 stævning mod Sverige (sag C-438/07).

III — Faktiske omstændigheder, den administrative procedure og påstandene

17. I Finland og Sverige skal byområder med over 10 000 personækvivalenter underkaste deres spildevand en mere vidtgående rensning som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i spildevandsdirektivet, da begge medlemsstater har kortlagt alle deres vandområder som følsomme i henhold til artikel 5, stk. 1.

18. Kommissionen giver udtryk for den opfattelse, at denne mere vidtgående rensning bl.a. skal nedsætte mængden af kvælstof i spildevandet. Da det ikke er tilfældet i alle de berørte byområder i de to medlemsstater, indledte Kommissionen de foreliggende traktatbrudssager, og efter at have sendt opfordringer til at udtale sig (åbningsskrivelser) henholdsvis den 1. juli 2002 (Finland) og den 23. oktober 2002 (Sverige) sendte den den

20. I sag C-335/07 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, 3 og 5, i Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand, idet den ikke har sikret, at alt byspildevand, der tilledes kloaknet, skal renses mere vidtgående, såfremt spildevandet hidrører fra byområder med over 10 000 personækvivalenter.
- Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. Republikken Finland har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgte frifindes.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22. Ved kendelse af 7. august 2008 har Domstolens præsident tilladt Kongeriget Sverige at intervenere til fordel for Republikken Finland.

23. I sag C-438/07 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Sverige har tilsidesat artikel 5, stk. 2, artikel 5, stk. 3, og artikel 5, stk. 5, i Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand, som ændret ved Kommissionens direktiv 98/15/EF af 27. februar 1998. Tilsidesættelsen består i, at det ikke senest den 31. december 1998 har sikret, at samtlige udledninger fra rensningsanlæg af byspildevand fra byområder med over 10 000 personækvi-

valenter, som ledes direkte ud til følsomme områder eller til deres afstrømningsområder, opfylder de relevante krav i bilag 1 til Rådets direktiv 91/271/EØF.

— Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24. Kongeriget Sverige har anerkendt, at der i 34 rensningsanlæg skal bortskaffes kvælstof. I øvrigt har det nedlagt følgende påstand:

— Sagsøgte frifindes.

25. Med kendelse af 28. januar 2008 har Domstolens præsident tilladt Republikken Finland at intervenere til fordel for Kongeriget Sverige.

26. Begge medlemsstater og Kommissionen deltog i den fælles mundtlige forhandling den 19. februar 2009.

27. Jeg vil undersøge de to sager i et fælles forslag til afgørelse, da sagerne i det væsentlige rejser de samme spørgsmål.

dette kun for at illustrere den samlede situation. Argumentationen forbliver i det væsentlige begrænset til en gentagelse af dens generelle argumenter. Hvis Kommissionen havde villet kritisere konkrete rensningsanlæg eller bestemte grupper af anlæg, måtte den have formuleret sin kritik mere specifikt.

IV — Retlig vurdering

A — Kommissionens påstande

28. Kommissionen har gjort gældende, at Finland og Sverige ikke undergiver alt spildevand fra byområder med over 10 000 personækvivalenter en mere vidtgående rensning. Parterne er imidlertid kun uenige om, hvorvidt denne rensning i samtlige tilfælde også kræver en reduktion af kvælstof.

29. Kommissionen kræver udtrykkeligt, at der skal ske en nedbringelse af kvælstoffet i *alt* berørt spildevand. Den kritiserer derimod ikke den manglende bortskaffelse af kvælstof i konkrete rensningsanlæg. Sagerne bygger på generelle overvejelser: Visse områder i Østersøen er følsomme over for udledning af kvælstofholdigt spildevand, og både Sverige og Finland leder direkte eller indirekte alt spildevand ud i disse områder.

30. I det omfang Kommissionen i replikken henviser til konkrete rensningsanlæg, sker

31. Hvis derimod dette anbringende skal opfattes som en kritik mod enkelte anlæg, ville Kommissionen — som Finland med rette har gjort gældende — derudover også ændre sagens genstand i forhold til den administrative procedure og stævningen, idet ingen enkelte anlæg har stået til diskussion før Kommissionens replik. Et sådant anbringende skal afvises.

32. Derfor skal søgsmålet afvises, hvis der blot er nogle af de berørte rensningsanlæg i hver af medlemsstaterne, i hvilke denne rensning ikke er nødvendig.

33. I overensstemmelse hermed er det ligegyldigt for sagens udfald, at Sverige udtrykkeligt⁶ og Finland i det mindste implicit⁷ har

6 — Denne rensning skal ifølge Sverige indføres eller forbedres i 34 anlæg.

7 — Ifølge Finland har 16 anlæg fået pålagt en tilsvarende rensning, men endnu ikke indført den.

indrømmet, at der i nogle rensningsanlæg skal gøres en yderligere indsats for at nedbringe kvælstofmængden. For mange rensningsanlægs vedkommende bestrider de to medlemsstater nemlig, at det er nødvendigt.

36. Hvilke regler den yderligere behandling af udledninger i sådanne følsomme områder er underlagt, fremgår af en kæde af henvisninger: Artikel 5, stk. 3, i spildevandsdirektivet henviser til bilag I, litra B. Nr. 3 i dette afsnit henviser så til de i tabel 2 anførte krav. Desuden har Domstolen allerede fastslået, at disse krav gælder med forbehold af bilag II, litra A, underlitra a), punkt ii), til direktivet⁸.

B — Forpligtelsen til kvælstofreduktion

34. Grundlaget for en retlig undersøgelse af søgsmålet er artikel 5, stk. 2, i spildevandsdirektivet. Ifølge dette stykke skal de kompetente myndigheder træffe de nødvendige foranstaltninger, for at byspildevand, der tilledes kloaknet fra byområder med over 10 000 PE, senest den 31. december 1998 undergives en mere vidtgående rensning end beskrevet i artikel 4, før det udledes til følsomme områder.

37. Tabel 2 i bilag I indeholder bestemte krav til nedbringelse af phosphor og kvælstof i spildevand. Ifølge overskriften til denne tabel afhænger det imidlertid af de lokale forhold, om kvælstof eller phosphor eller begge næringsalte skal reduceres. Derudover bestemmer bilag II, [litra A,] underlitra a), punkt ii), at der skal træffes beslutning om, hvilke næringsalte der skal reduceres.

35. Kortlægningen af følsomme områder kan i henhold til bilag II, litra A, støttes på forskellige grunde, nemlig eutrofiering [litra a)], indvinding af drikkevand [litra b)] og krav, der stammer fra andre direktiver [litra c)]. Derfor kan der findes følsomme områder, hvor udledningen af kvælstof og/eller phosphor er uden praktisk betydning. Begge medlemsstater har dog ubestridt erklæret alle deres vandområder for følsomme med begrundelsen eutrofiering.

38. Heraf følger, at nedbringelsen af kvælstof ikke er obligatorisk, men at der består en vis fleksibilitet ved udformningen af den mere vidtgående rensning⁹. Om det er kvælstof eller phosphor, der skal reduceres, skal i princippet afgøres ud fra årsagen til områdets følsomhed. Ifølge bilag II, litra A, underlitra a),

8 — Dom af 23.9.2004, sag C-280/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 8573, præmis 104 f.

9 — Således også dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 102.

forstås der ved følsomme områder de vand-områder, som er eutrofierede, eller som i nær fremtid kan blive eutrofierede, hvis der ikke træffes beskyttende foranstaltninger.

39. Parterne er således enige om, at kvælstof principielt skal reduceres, når udledningen af kvælstof bidrager til eutrofieringen, eller når nedbringelsen af udledningen er en foranstaltning, hvormed en fremtidig eutrofiering kan forhindres.

C — *Bevisbyrden*

40. Men der er uenighed om, hvorvidt Kommissionen skal bevise, at det er nødvendigt at nedbringe kvælstoffet, eller om det omvendt er de berørte medlemsstater der skal godtgøre, at dette ikke er nødvendigt.

41. De to rapporter, som Kommissionen har bestilt om gennemførelsen af spildevandsdirektivet i Finland¹⁰ og Sverige¹¹, lægger udtrykkeligt den antagelse til grund, at den berørte medlemsstat skal bevise, at det ikke har nogen indvirkning på eutrofieringen af de pågældende vandområder, hvis man undlader at nedbringe kvælstoffet. Så længe der består en rimelig tvivl om, at undladelsen ikke medfører skader, er en sådan rensning påbudt. Svarende hertil har Kommissionen flere steder gjort gældende, at den pågældende medlemsstat ikke har gjort rede for bestemte punkter¹².

1. Generelle principper for bevisbyrden i traktatbrudssager

42. Det er imidlertid fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er Kommissionen, der skal fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herom¹³.

10 — Searle m.fl., WRc, Evaluation of Finland's implementation of Directive 91/271/EEC on Urban Waste Water Treatment, maj 2004, bilag 5 til stævningen i sag C-335/07, s. 31.

11 — Hamil m.fl., WRc, Evaluation of Sweden's implementation of Directive 91/271/EEC on Urban Waste Water Treatment, september 2003, bilag 2 til replikken i sag C-438/07, s. 32.

12 — Punkt 4, 36, 37 og 46 i stævningen samt punkt 5 og 7 i replikken i sag C-335/07; punkt 30 i stævningen samt punkt 40 f. i replikken i sag C-438/07.

13 — Se f.eks. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 26.4.2005, sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 3331, præmis 41, og af 22.1.2009, sag C-150/07, Kommissionen mod Portugal, præmis 65.

43. Derfor skal Kommissionen i princippet påvise, at det er nødvendigt at reducere kvælstoffet i spildevandet for at forhindre eutrofiering. Denne bevisbyrde lettes dog af medlemsstaternes forpligtelse til at samarbejde loyalt og af forsigtighedsprincippet.

44. For det første er medlemsstaterne i medfør af artikel 10 EF forpligtet til at støtte Kommissionen i dens opgave med at drage omsorg for gennemførelsen af fællesskabsretten¹⁴. Først og fremmest skal de nationale myndigheder foretage den nødvendige kontrol på stedet i en ånd af loyalt samarbejde¹⁵. Hvis Kommissionen har fremlagt fyldestgørende beviser for, at bestemte forhold foreligger på den sagsøgte medlemsstats område, påhviler det medlemsstaten konkret og detaljeret at anfægte disse oplysninger og følgerne heraf¹⁶.

45. Den foreliggende sag illustrerer dette samarbejde, idet det videnskabelige grundlag for sagen tydeligvis bygger på forskning, som de to sagsøgte medlemsstater selv støtter og anvender i deres egen miljøpolitik¹⁷.

46. Endvidere er påvisningen af relevante miljøpåvirkninger under anvendelse af forsigtighedsprincippet tilstrækkeligt underbygget, hvis virkningen heraf kan sandsynliggøres ud fra de tilgængelige videnskabelige og tekniske oplysninger¹⁸. Denne fortolkning af forsigtighedsprincippet er i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i Østersøkonventionen, ifølge hvilken der ikke kræves noget endegyldigt bevis for en årsagssammenhæng mellem udledningerne og deres angivelige skadevirkninger. Medlemsstaterne kan så gendrive Kommissionens anbringende herom ved hjælp af egne videnskabelige beviser¹⁹.

2. Omvendt bevisbyrde ved anvendelse af spildevandsdirektivet

47. Kommissionen har imidlertid især i sagen vedrørende Finland fremhævet, at bilag II, litra A, underlitra a), andet afsnit, punkt i) og ii), til spildevandsdirektivet fastsætter særlige regler i to specielle tilfælde, der vedrører særligt følsomme områder. Disse regler har også betydning for bevisbyrden.

48. Det første tilfælde i henhold til punkt i) vedrører vandområder inde i landet, nemlig søer og vandløb, der løber ud i søer/reservoarer/lukkede bugter med ringe vandudskiftning, hvorved der kan ske en akkumulering. I

14 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 42.

15 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 45.

16 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 44.

17 — Også dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, bygger tydeligvis i stort omfang på undersøgelser foretaget af franske myndigheder.

18 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 34.

19 — Jf. dom af 28.6.2007, sag C-235/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5415, præmis 26 f.

disse områder bør phosphor under alle omstændigheder fjernes, medmindre det kan påvises, at dette ikke vil have nogen indflydelse på eutrofieringsgraden. Ved udledning fra store byområder kan det også overvejes at fjerne kvælstof.

49. Hvad angår phosphor opstilles der hermed den afkræftelige formodning, at det er nødvendigt at fjerne den, så længe det modsatte ikke er bevist. Som fremhævet af Finland understreger ordlyden i denne bestemmelse med hensyn til den her omtvistede nedbringelse af kvælstof imidlertid kun, at en nedbringelse ikke altid er nødvendig. På dette punkt forbliver de almindelige regler om bevisbyrden således gældende.

50. Derimod bestemmer punkt ii), at når det drejer sig om store byområder, bør phosphor og/eller kvælstof fjernes, medmindre det kan påvises, at dette ikke vil have nogen indflydelse på eutrofieringsgraden. Det gælder for flodmundinger, bugter og andre kystnære vandområder, som har ringe vandudskiftning, eller hvortil der udledes store mængder næringssalte. Denne bestemmelse medfører en omvendt bevisbyrde med hensyn til nødvendigheden af at fjerne kvælstof.

51. For at den omvendte bevisbyrde skal gælde, skal Kommissionen påvise, at spildevandet for det første kommer fra store byområder, og for det andet, at det udledes i flodmundinger, bugter og andre kystnære vandområder, som har ringe vandudskiftning,

eller hvortil der udledes store mængder næringssalte.

52. Kommissionen har gjort gældende, at Sveriges og Finlands kystnære vandområder på grund af kystens uregelmæssige form og de mange øer er karakteriseret af en ringe vandudskiftning. Desuden udledes store mængder næringssalte.

53. Det er muligt, at denne konstatering passer på store dele af de kystnære vandområder. Men Kommissionen skulle have påvist, at *alt* spildevand direkte eller indirekte udledes i den type vandområder. Det er ikke tilstrækkeligt til påvisning heraf at henvise til nogle generelle træk ved kystlandskabet. Som Sverige har understreget, kan det ikke uden videre antages, at der i samtlige kystnære vandområder kun finder ringe vandudskiftning sted. Det er højst sandsynligt, at i hvert fald en del spildevand udledes i kystnære vandområder med kraftig vandudskiftning, således at kvælstofmængden fortyndes tilstrækkeligt på åbent hav.

54. Da anbringenderne om de kystnære vandområders generelle egenskaber ikke præciseres med henvisning til bestemte

områder, kan de heller ikke føre til omvendt bevisbyrde for bestemte udledninger.

55. Endvidere er i hvert fald den nordlige del af Den Botniske Bugt, Bottenviken, efter Kommissionens opfattelse en bugt i den forstand, hvori ordet er anvendt i bilag II, litra A, underlitra a), andet afsnit, punkt ii), til spildevandsdirektivet, idet den udgør enden af en sidearm til Østersøen med ringe vandudskiftning med Nordsøen og Atlanterhavet.

56. Sverige har heroverfor gjort gældende, at en så bred anvendelse af begrebet bugt er uforenelig med ordets betydning. Efter Finlands opfattelse er Bottenviken, nøjagtig som den sydlige del af Den Botniske Bugt, Det Botniske Hav, og den egentlige Østersø et større havområde, der så omfatter bugter, flodmundinger og kystnære vandområder.

57. Det er faktisk ikke særligt indlysende at anse Bottenviken, som er ca. 300 km lang og delvist op til 200 km bred, for en bugt. Ganske vist forekommer begrebet bugt mig at være tilstrækkeligt bredt til også at omfatte så store havområder, men en sådan anvendelse ligger nok i udkanten af ordets betydning.

58. Vigtigere er den systematiske sammenhæng. Den generelle regel er, at det afhænger af de lokale forhold, hvilke næringssalte der skal fjernes ved en mere vidtgående rensning. Bilag II, litra A, underlitra a), andet afsnit, punkt ii), til spildevandsdirektivet præciserer kun særlige lokale forhold, som undtagelsesvis tillader en afkræftelig formodning om, at det er nødvendigt at fjerne phosphor og/eller kvælstof. Det ville være uforeneligt med denne undtagelsesbestemmelse, gældende for steder med bestemte egenskaber, at lade store vandområder, i hvilke der kan findes et stort antal mindre områder med helt forskellige lokale omstændigheder, indgå samlet.

59. Det er i øvrigt tvivlsomt, om betegnelsen stort byområde i bilag II, litra A, underlitra a), andet afsnit, punkt ii), til spildevandsdirektivet indbefatter alle de omtvistede byområder. Da udtrykket kun omfatter alle de byområder, der har mere end 10 000 personækvivalenter, ville samtlige disse byområder skulle anses for store, for at der kunne rejses formodning om nødvendigheden af at fjerne kvælstoffet fra alle deres udledninger. Men også mod en sådan antagelse — som Kommissionen kun gjorde gældende som svar på et spørgsmål under retsmødet — taler undtagelseskarakteren ved denne formodning. Desuden fremgår det ikke af spildevandsdirektivet, at værdien på 10 000 personækvivalenter principielt betegner grænsen for store byområder. Ved andre krav angiver direktivet endnu højere grænseværdier, f.eks. 15 000²⁰, 100 000²¹ eller 150 000²² personækvivalenter.

20 — Artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1.

21 — Bilag I, tabel 2, linje 2.

22 — Artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 5.

60. Derfor kan Kommissionen i den foreliggende sag ikke påberåbe sig reglen om omvendt bevisbyrde i bilag II, litra A, underlitra a), andet afsnit, punkt ii), til spildevandsdirektivet.

grænse og byen Norrtälje er følsomme over for udledning af kvælstof. Dette gælder også for vandområderne foran den finske sydkyst. De berørte havområder er Kattegat og Bælthavet mellem Sverige og Danmark, den egentlige Østersø, og Den Finske Bugt mellem Finland og Estland. Der skal derfor ubestridt ske en nedbringelse af kvælstoffet i de direkte udledninger i disse områder.

D — Påvisning af nødvendigheden af at reducere kvælstoffet

61. Kommissionen skal derfor påvise, at udledningen af kvælstof fra ethvert henholdsvis svensk og finsk byområde med over 10 000 indbyggere bidrager til eutrofieringen af et følsomt område, eller at nedbringelsen af udledning af kvælstof er en foranstaltning, hvormed eutrofieringen af et sådant område i fremtiden kan forhindres.

64. Der er derimod omtvistet, hvorvidt det også er nødvendigt at nedbringe kvælstoffet i alle udledninger i Den Botniske Bugt (herom nedenfor, afsnit 1). Den Botniske Bugt er havområdet mellem Finland og Sverige. Den består af en nordlig del, Bottenviken, og en sydlig del, Det Botniske Hav.

62. Sverige og Finland har ganske vist kortlagt alle deres vandområder som følsomme områder, men i den foreliggende sag drejer det sig kun om påvirkningen af havområder. Alle rensningsanlæg i begge medlemsstater leder vandet enten direkte eller indirekte ud i disse områder.

65. Ved siden heraf er parterne uenige om, hvorvidt det er nødvendigt at nedbringe kvælstoffet i alle udledninger i ferskvandsområder, som kun indirekte udledes i havet (herom nedenfor, afsnit 2).

63. Parterne er enige om, at vandområderne foran den svenske kyst mellem den norske

66. Endelig påberåber Sverige og Finland sig, at en reduktion af kvælstofudledningen kan være skadelig for miljøet, idet det kan fremme en for kraftig udvikling af cyanobakterier (blåalger) (herom nedenfor, afsnit 3).

1. Direkte udledninger i Den Botniske Bugt

skal ledes videre for at udløse forpligtelsen til at reducere kvælstoffet.

67. Udledningerne i den nordlige del af Den Botniske Bugt, Bottenviken, er af central betydning for udfaldet af den foreliggende sag. Parterne er enige om, at udledning af kvælstof i dette vandområde ikke forårsager nogen eutrofiering. Derfor er det på grund af Bottenvikens egenskaber ifølge spildevandsdirektivet ikke nødvendigt at nedbringe kvælstoffet.

Den retlige betydning af overførsel af kvælstof mellem forskellige havområder

68. Hvis alle kvælstofudledninger i dette område også forblev dér, ville det allerede her være klart, at Kommissionen ikke har kunnet påvise, at *alle* tilstrækkeligt store byområder i Sverige og Finland skal nedbringe kvælstofindholdet i deres spildevand. For ganske vist er de landarealer, der har udløb i Bottenviken, tyndt beboet, men i begge de berørte medlemsstater findes der byområder, der leder spildevand direkte eller indirekte ud i Bottenviken. Man kan f.eks. nævne den svenske by Luleå og den finske by Oulu, som begge har betydeligt over 10 000 personækvivalenter.

70. Sverige har i første omgang på et retsligt plan indvendt mod Kommissionens anbringende, at spildevandsdirektivet ikke pålægger nogen hensyntagen til overførsel mellem havområder. Sverige støtter sig her på ordlyden i spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 5. Ifølge dette skal der ske en mere vidtgående behandling af udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand, der ligger i følsomme områders relevante *afstrømningsområder*, og som bidrager til forureningen af disse områder.

69. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at store dele af kvælstofudledningen i Bottenviken senere når ud i Det Botniske Hav og den egentlige Østersø. Men før det kan undersøges, om Kommissionen har bevist dette faktuelle anbringende, skal det undersøges, om overførsel af næringsalte mellem havområder overhovedet har nogen betydning for anvendelsen af spildevandsdirektivet, og i så fald hvor meget kvælstof der

71. Den Botniske Bugt er efter den svenske regerings opfattelse ikke en del af afstrømningsområdet fra andre havområder. Svarende til definitionen på et vandløbsopland i artikel 2, nr. 13, i direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger²³ (herefter: »vandrammedirektivet«) forstår den svenske regering herunder et landområde, hvorfra al overfladeafstrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én enkelt

23 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000, EFT L 327, s. 1.

flodmunding eller ét enkelt delta. Denne definition svarer ifølge den svenske regering til den etablerede hydrologiske praksis. Havområder er derimod ikke en del af vandløbslandet.

72. Domstolen har ganske vist allerede fastslået, at der foreligger en udledning som omhandlet i spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 2, uanset om spildevandet løber direkte eller indirekte ud i et følsomt område²⁴. Dette svarer til det høje beskyttelsesniveau, som Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på i henhold til artikel 174, stk. 2, EF²⁵.

73. Disse sager vedrørte dels udledninger i floder, som førte næringssaltene ud i følsomme områder²⁶, og dels nedsivning, ved hvilken næringssaltene via grundvandet nåede ud i det følsomme havområde²⁷. Men der kan ikke ses nogen grund til at give den kvælstofudledning en særstilling, som når ud til et følsomt vandområde, ikke via ferskvandsområder eller grundvandet, men derimod via havområder.

74. Derfor har begrebet afstrømningsområder i artikel 5, stk. 5, i spildevandsdirektivet primært en illustrativ funktion. Det kan ikke opfattes som en begrænsning af forpligtelsen til rensning. Vandrammedirektivet tildeler derimod det tilsvarende begreb [vandløbsopland] en meget større rolle, der kræver en anden fortolkning.

75. Det skal derfor konstateres, at der kan foreligge en udledning af kvælstofholdigt spildevand i et område, der er følsomt over for kvælstof, hvis udledt kvælstof når frem til området gennem et andet havområde.

Nødvendig overført mængde

76. De foreliggende sager viser ganske vist, at muligheden for en indirekte udledning kræver afklaring af, hvor stor en andel af en kvælstofudledning, der skal nå følsomme områder for at begrunde forpligtelsen til at nedbringe kvælstoffet.

24 — Dom af 25.4.2002, sag C-396/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3949, præmis 29 ff., af 24.6.2004, sag C-119/02, Kommissionen mod Grækenland, præmis 39 ff., og af 30.11.2006, sag C-293/05, Kommissionen mod Italien, sammendrag trykt i Sml. I, s. 122^a, præmis 30 ff.; se også generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse af 12.5.2005, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7487, punkt 133 f.

25 — Se de ovenfor i fodnote 24 nævnte domme i sag C-396/00, Kommissionen mod Italien, præmis 31, i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 41, og i sag C-293/05, Kommissionen mod Italien, præmis 32.

26 — Se de ovenfor i fodnote 24 nævnte domme i sagerne Kommissionen mod Italien.

27 — Dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, nævnt ovenfor i fodnote 24, præmis 37.

77. Kommissionen har bestræbt sig på at påvise, at der overføres betydelige mængder kvælstof mellem de forskellige dele af Den Botniske Bugt og derfra ud i den egentlige Østersø. Men denne globale overførsel er ikke afgørende. Det kommer derimod an på, om udledningen af spildevand i Bottenviken

forøger kvælstofbelastningen i følsomme områder²⁸. Eutrofiering i spildevandsdirektivets forstand er nemlig karakteriseret ved en årsagssammenhæng mellem udledningen og en forværring af vandets kvalitet²⁹.

78. Sverige har heroverfor under påberåbelse af modelberegninger gjort gældende, at kvælstofudledningen fra byspildevand kun udgør en ganske ringe andel af kvælstofoverførslen mellem Bottenviken, Det Botniske Hav og den egentlige Østersø³⁰. Finland har fremlagt beregninger, der når til noget højere værdier, men stadig holder sig under én procent af den årlige kvælstoftilførsel til Østersøen.

79. Disse beregninger taler ganske vist ikke nødvendigvis mod en forpligtelse til en mere vidtgående rensning af spildevand. Enhver udledning bliver ubetydelig, når den fortyndes tilstrækkeligt. En fortyndingseffekt kan kun udelukkes i umiddelbar nærhed af udledningskilden. Hvis man kun ville tage hensyn til en forureningskildes andel af den samlede forurening, kunne der næppe udtrages nogen rensningsforpligtelse for de enkelte kilder til forureningen af store områder. I så fald ville udledningen fra Stockholm eller Danzig formodentlig være uden betydning for eutrofieringen af den egentlige Østersø, da selv disse udledninger hver for sig kun udgør en ganske lille del af den samlede belastning. Men spildevandsdirektivet kræver en mere

vidtgående rensning af spildevand for alle byområder med over 10 000 personækvivalenter, hvis udledningen sker til følsomme områder — uanset om udledningen fra dette byområde udgør en stor eller en lille andel af forureningsbelastningen i hvert enkelt tilfælde.

80. Heller ikke den krævede årsagssammenhæng mellem udledningen af kvælstofholdigt spildevand fra byer og forværringen af vandets kvalitet³¹ er til hinder herfor. Ganske vist har Domstolen understreget, at udledning, der stammer fra byer, skal bidrage i væsentligt omfang til en eutrofiering af følsomme vandområder, for at der kan kræves en kortlægning i henhold til spildevandsdirektivet³². Men dette gælder byspildevandets samlede belastning af det følsomme vandområde, ikke den betydning, som enkelte udledninger eller bestemte grupper af udledninger har. Hvis enkelte udledninger kun udgør en ringe andel af den samlede belastning, udelukker dette ikke, at udledninger af den art tilsammen er af stor betydning for eutrofieringen af det følsomme vandområde. I den foreliggende sag er det ubestridt, at den egentlige Østersø er følsom for udledning af kvælstofholdigt byspildevand.

81. Imidlertid udløser ikke enhver forøgelse af kvælstofbelastningen af et følsomt område, der skyldes indirekte udledninger, i sig selv en

28 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 77.

29 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 19 og 40.

30 — 19 tons årligt mellem Bottenviken og Det Botniske Hav og 56 tons årligt mellem Det Botniske Hav og den egentlige Østersø.

31 — Se herom i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 19.

32 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 25; se også præmis 40, 52, 67, 77 og 87.

forpligtelse til at bortskaffe kvælstoffet. Dette ville være uforholdsmæssigt, da enhver kvælstofudledning i et hvilket som helst vandområde må formodes at forhøje kvælstofbelastningen af et følsomt område, i hvert fald i homøopatiske doser.

områder tilbageholdes tilstrækkeligt med kvælstof, foretager rensningsanlæggene ikke nogen yderligere rensning.

82. Spildevandsdirektivet indeholder allerede et kriterium, som man kan anlægge for at bedømme betydningen af indirekte kvælstofudledninger. Bilag I, tabel 2, stiller nemlig inden for rammerne af en mere vidtgående rensning ikke krav om en fuldstændig rensning, men — når det drejer sig om kvælstof — om en nedbringelse på mindst 70%-80%. Dvs. at et rensningsanlæg i princippet må udlede 30% af kvælstofbelastningen i spildevand direkte ud i et følsomt område. Indirekte udledninger kan ikke være undergivet strengere krav.

85. Kommissionen giver ganske vist udtryk for den opfattelse, at spildevandsdirektivet ikke tillader, at der tages hensyn til den naturlige reduktion af andelen af kvælstof under transporten til følsomme havområder. Den opfattelse har imidlertid ingen støtte i direktivet. På grund af denne reduktion forbliver kvælstoffet nemlig i havområder, som ikke er følsomme for stoffet. Men nedbringelsen af kvælstof i henhold til artikel 5, stk. 2, er kun påkrævet i det omfang, der består en sådan følsomhed.

83. Indirekte udledninger i følsomme havområder skal derfor behandles, som om de ikke-følsomme havområder, som udledningerne ledes gennem, var en del af spildevandsbehandlingen. Hvis de havområder, udledningerne ledes gennem, med rimelig sikkerhed tilbageholder en tilstrækkelig stor del af det udledede kvælstof, er der ikke behov for nogen yderligere rensning i rensningsanlægget.

84. Det er tydeligvis denne argumentation, Sverige anvender med hensyn til udledninger i ikke-følsomme ferskvandsområder. Hvis der på vejen til de følsomme kystnære vand-

86. Kommissionen fremhæver imidlertid med rette, at den mængde kvælstof, der transporteres ad naturlig vej, ikke er konstant, men kan variere. Heroverfor kan det indvendes, at der ved en teknisk nedbringelse af kvælstof relativt pålideligt kan sikres bestemte rensningsværdier. Der må tages hensyn til denne forhøjede risiko for udsving ved undersøgelsen af, hvor meget kvælstof der når frem til det følsomme område. Som Sverige har gjort gældende i forbindelse med udledning i ferskvandsområder, skal man her sørge for en grundig udforskning af transporten af kvælstof og for en hertil svarende sikkerhedsmargen. Derimod kan muligheden for udsving ikke begrunde, at indirekte udledninger underkastes betydeligt strengere krav end direkte udledninger.

87. En indirekte udledning af kvælstof i kvælstoffølsomme områder udløser derfor kun en forpligtelse til at nedbringe kvælstoffet, hvis mere end 30% af det kvælstof, spildevandet indeholder, når frem til de følsomme områder.

Anvendelse på udledninger i Den Botniske Bugt

88. Kommissionen har gjort gældende, at 62% af tilførslen af kvælstof til Bottenviken føres videre til Det Botniske Hav. Denne procentdel — som Sverige bestrider — taler for, at en tilsvarende del af kvælstofudledningen fra byspildevand ligeledes føres videre. Hvis Det Botniske Hav taget under ét var følsomt for kvælstof, ville en sådan overførsel være tilstrækkelig til at udløse en forpligtelse til at nedbringe kvælstoffet for udledninger i Bottenviken.

89. Ifølge de af Kommissionen fremlagte rapporter om gennemførelsen af spildevandsdirektivet i Finland og Sverige tager man imidlertid udgangspunkt i, at der ikke eksisterer noget eutrofieringsproblem i de åbne områder af Det Botniske Hav. Situationen er en anden i kystnære vandområder med ringe vandudskiftning og høj næringssaltbelastning. Det antages også, at tilstrømningen af næringssalte fra den egentlige Østersø og Den Finske Bugt medfører en mere udbredt algevækst ved den finske kyst³³.

90. Selv om visse kystnære vandområder i Det Botniske Hav ifølge rapporterne er følsomme over for udledning af kvælstof, tillader disse udsagn ikke at antage, at dette gælder for hele Det Botniske Hav. Det er også usandsynligt, at kvælstofudledningen i Bottenviken påvirker netop de følsomme områder i Det Botniske Hav. For det første drejer det sig om kystnære vandområder med ringe vandudskiftning. Det er formodentlig kun små mængder vand, der strømmer ind dér fra Bottenviken. I det omfang problemerne dér kan tilskrives tilførslen af næringssalte, drejer det sig om tilførsler fra syd, dvs. fra den modsatte retning.

91. Følgelig har Kommissionen ikke påvist, at kvælstofudledningen i Bottenviken i tilstrækkeligt omfang når frem til følsomme områder i Det Botniske Hav.

92. Kommissionen har endvidere lagt til grund, at tilstrækkelige mængder af det kvælstof, der udledes i Bottenviken, når ud til den egentlige Østersø, som er følsom over for tilførsel af kvælstof. Men den har ikke fremlagt nogen oplysninger om, hvilken andel af kvælstofudledningen i Bottenviken der når den egentlige Østersø.

93. Ifølge de rapporter, som Kommissionen har fremlagt, føres ca. 11% af tilførslen til hele Den Botniske Bugt videre ud i den egentlige Østersø³⁴. Denne overførselsprocent er klart lavere end overførslen mellem Bottenviken og Det Botniske Hav. Den svarer til konstate-

33 — Hamil m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 11, s. 18, samt Searle m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 10, s. 17 f.

34 — Hamil m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 11, s. 25, samt Searle m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 10, s. 24.

ringen af, at Det Botniske Hav er et effektivt dræn for kvælstof³⁵.

94. Den svenske regering har fremlagt resultaterne af en modelberegning, der fører til en endnu lavere overførselsprocent. Ifølge denne vil en nedbringelse af kvælstoffet i spildevandsudledningen i Den Botniske Bugt på i alt 817 tons kun reducere kvælstofoverførslen til den egentlige Østersø med 56 tons. Med andre ord: Kun ca. 7% af kvælstofreduktionen når frem til den kvælstoffølsomme egentlige Østersø. Svarende hertil må det formodes, at overførselsprocenten for udledninger ikke ligger væsentligt højere.

95. Det er her ikke nødvendigt at tage stilling til, hvilken af beregningerne der er den korrekte. Begge opfattelser taler i hvert fald imod, at mere end 30% af udledningerne i Bottenviken når ud i den egentlige Østersø. I denne sammenhæng har jeg endnu ikke taget hensyn til, at der ifølge Sveriges og Finlands argumentation, der på det punkt er ubestridt, allerede fjernes 30% af kvælstoffet ved spildevandsrensningen i henhold til artikel 4 i spildevandsdirektivet, som skal overholdes uafhængigt af udledningsområdernes følsomhed.

96. Ganske vist har den finske regering fremlagt tal, der tyder på overførsel af en langt højere procentdel kvælstof³⁶. Under den mundtlige forhandling gjorde den imidlertid på et spørgsmål herom klart, at den ikke anfægter Kommissionens tal, og at den blot har fremlagt bruttotal, som ikke giver en fuldstændig fremstilling af overførslen. Navnlig tages der ikke hensyn til, hvor meget kvælstof der tilbageholdes under transporten. Heller ikke disse tal tvinger derfor til at antage, at den overførte andel overstiger 30%, en andel, som det i øvrigt havde påhvilet Kommissionen at påvise.

97. Hermed har Kommissionen ikke påvist, at udledningen af kvælstofholdigt byspildevand i Bottenviken i tilstrækkeligt omfang når ud til følsomme områder i den egentlige Østersø. Derfor er det ikke alle svenske og finske byområder med mere end 10 000 personækvivalenter, der skal undergive deres spildevand denne rensning, og alene af denne grund skal begge søgsmål forkastes. Det kommer således ikke an på udledningerne i Det Botniske Hav.

98. Denne konklusion bekræftes af Helsinki-kommissionens Østersøaktionsplan. Planen, som er udarbejdet med deltagelse af Fællesskabet, kræver ganske vist en reduktion af kvælstofudledningen i den egentlige Østersø, i Den Finske Bugt, i havområdet mellem Danmark og Sverige («*Danish Straits*», Bælthavet) samt i Kattogat, idet kvælstof-

35 — Hamil m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 11, s. 25, samt Searle m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 10, s. 24.

36 — Se bilag 1 til duplikken.

udledningen i Bottenviken og Det Botniske Hav dog ikke behøver at nedbringes³⁷.

99. I det følgende vil jeg supplerende gå ind på de ligeledes omtvistede spørgsmål om udledning i ferskvandsområder og en potentielt for kraftig udvikling af cyanobakterier (blåalger).

2. Udledninger i ferskvandsområder

100. Kommissionen har givet udtryk for den opfattelse, at Finland, såvel som Sverige, skal undergive alt det spildevand, der udledes i ferskvandsområder, en yderligere kvælstofreduktion.

101. Hvad angår de udledninger i ferskvandsområder, der indirekte når ud i kvælstoffølsomme områder, må der gælde samme regel som for kvælstoftransport mellem havområder: Hvis mere end 30% af det kvælstof, der er indeholdt i spildevandet, når frem til følsomme områder, skal kvælstoffet reduceres.

102. Vandet fra ferskvandsområder løber til sidst ud i kystnære vandområder. Derved transporterer det det kvælstof, som er udledt med byspildevandet, ud i havet. Dette er efter min mening i princippet et tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der ved udledningen i ferskvandsområder når tilstrækkeligt med kvælstof ud i de følsomme områder af Østersøen, navnlig i den egentlige Østersø.

103. Finland og Sverige har imidlertid gjort gældende, uden at det er blevet bestridt, at allerede den enkle spildevandsrensning betyder, at der kun udledes 70% af det kvælstof, der oprindeligt var indeholdt i spildevandet. Endvidere har Finland og Sverige forklaret, at udledningen af kvælstof i ferskvandsområder ofte reduceres ad naturlig vej, før det når havet. Især i søer sedimenteres kvælstoffet. Ifølge Finlands forklaring sker der i de finske søer en reduktion på mellem 19% og 80% af kvælstoffet på dets vej mod havet.

104. Kommissionen har i begge sager rejst indvending mod at generalisere reduktionsprocenterne til at gælde hele landet. Men det er ikke det afgørende punkt i disse redegørelser. Begge medlemsstater illustrerer blot, at tilsynsmyndighederne ved undersøgelsen af enkelte rensningsanlæg udmærket har kunnet komme til det resultat, at det ikke var nødvendigt at reducere kvælstoffet.

105. Kommissionen har i øvrigt ikke modbevist de to medlemsstaters anbringende om, at

37 — HELCOM Baltic Sea Action Plan, http://www.helcom.fi/BSAP/ActionPlan/en_GB/ActionPlan/, s. 8.

det absolut ikke kun er almene antagelser om tilbageholdelse af kvælstof, der lagdes til grund ved disse enkeltundersøgelser, men at der konkret blev taget hensyn til situationen på stedet og kvælstofreduktionen i de berørte havområder. Den anfægter navnlig ikke beslutningerne vedrørende de enkelte rensningsanlæg eller de metoder, der er anvendt ved beregningen af den naturlige kvælstofreduktion.

106. Desuden har Kommissionen givet udtryk for den opfattelse, at spildevandsdirektivet ikke giver mulighed for tage hensyn til den naturlige nedbrydning af kvælstof. Men der synes ikke at være noget retligt grundlag for en generel regel med dette indhold. I virkeligheden forudsætter en eutrofiering ifølge definitionen i direktivets artikel 2, nr. 11, især en forstyrrelse af den naturlige balance³⁸. Så længe udledningen af kvælstofholdigt spildevand ikke forstyrrer denne balance eller i henhold til bilag II, litra A, underlitra a), kan forventes at forstyrre den, er en mere vidtgående behandling heller ikke nødvendig.

107. Kommissionen fremhæver dog med rette, at der ved den individuelle undersøgelse af de enkelte rensningsanlæg skal tages hensyn til sæsonbestemte variationer i den naturlige nedbrydning af kvælstoffet. Det skal sikres, at tærskelværdien overholdes, lige så kontinuerligt, som når det drejer sig om en teknisk nedbringelse af kvælstoffet i rensningsanlægget. Dette kan imidlertid kun

efterprøves i forbindelse med de enkelte anlæg, hvilket Kommissionen ikke har gjort i den foreliggende sag.

108. Dermed har Kommissionen ikke påvist, at alle rensningsanlæg i finske og svenske byområder med over 10 000 personækvivalenter, som udleder spildevand i ferskvandsområder, skal foretage en yderligere reduktion af kvælstof.

3. Cyanobakterier

109. Supplerende vil jeg også kort tage et anbringende op, som Sverige og Finland har gjort gældende til deres forsvar, men som ikke længere er relevant. Begge medlemsstater påberåber sig risikoen for en for kraftig udvikling af cyanobakterier (vækst af blåalger).

110. Hvis der forekommer både kvælstof og phosphor i tilstrækkeligt omfang, udvikler der sig åbenbart især algevækster, som er afhængige af begge de to næringsalte. Men hvis der er et overskud af phosphor, kan dette fremme udviklingen af cyanobakterier, da disse ikke

³⁸ — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 20 ff.

behøver tage det kvælstof, de har brug for, fra vandet, men også kan bruge kvælstof fra luften. Der er tre grunde til, at en for stor forekomst af cyanobakterier er uønsket:

— De danner en slimet masse ved vandoverfladen.

— De frembringer giftstoffer.

— Det kvælstof fra luften, som bakterierne binder, øger kvælstofbelastningen i havområderne.

111. Begge medlemsstater mener, at udledningen af kvælstofholdigt byspildevand i havområder med et overskud af phosphor kan bidrage til at forhindre en for kraftig udvikling af cyanobakterier. I tilfælde af overskud af phosphor er denne risiko derfor en begrundelse for at afstå fra en yderligere reduktion af kvælstof.

112. Jeg skal her minde om, at der kun skal ske en kvælstofreduktion, hvis det er nødvendigt. Et aspekt af denne nødvendighed er utvivlsomt også de skader, som forårsages af

kvælstofreduktionen. Dette har Domstolen allerede fastslået, da den henviste til, at der inden for rammerne af en mere vidtgående rensning kan tages rimeligt hensyn til kommercielle muslingebrugs behov for næringsstoffer i et følsomt vandområde³⁹. Denne udtalelse skal vel ikke forstås således, at en eutrofiering kan accepteres for at tilgodese kommercielle interesser. Men under alle omstændigheder er det tilladt ved udformningen af en mere vidtgående rensning at afveje fordele og ulemper mod hinanden.

113. Derfor kan en nedbringelse af kvælstof muligvis undlades for at imødegå risikoen for en for kraftig vækst af cyanobakterier. Dog påhviler det den medlemsstat, som påberåber sig denne risiko, dens omfang og virkningen af at afstå fra en kvælstofreduktion, at føre bevis for risikoen. Spildevandsdirektivet bygger nemlig på, at mængden af kvælstof normalt skal nedbringes, hvis det bidrager til en risiko for eutrofiering.

114. Om de to medlemsstater har ført bevis herfor⁴⁰, behøver imidlertid ikke at afgøres i den foreliggende sag.

39 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 102.

40 — Noget, der giver anledning til at rejse tvivl herom, er den af Sverige nævnte artikel af Vahtera m.fl. »Internal Ecosystem Feedbacks Enhance Nitrogen-fixing Cyanobacteria Blooms and Complicate Management in the Baltic Sea«, *Ambio* bd. 36, nr. 2-3, s. 186 ff., <http://ambio.allenpress.com/archive/0044-7447/36/2/pdf/i0044-7447-36-2-186.pdf>, ifølge hvilken både kvælstof og phosphor skal fjernes.

V — Sagsomkostningerne

sag C-335/07, og i sag C-438/05 skal hver part bære sine egne omkostninger.

115. Ifølge Domstolens procesreglements artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ganske vist har Kommissionen tabt begge sager, men Sverige har ikke nedlagt påstand herom. Derfor skal Kommissionen betale sagens omkostninger i

116. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, skal de medlemsstater, der er indtrådt i hver af sagerne, bære deres egne omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

117. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse.

118. I sag C-335/07:

»1) Sagsøgte frifindes.

2) Kommissionen bærer sagens omkostninger med undtagelse af Kongeriget Sveriges omkostninger.«

119. I sag C-438/07:

»1) Sagsøgte frifindes.

2) Kommissionen, Kongeriget Sverige og Republikken Finland bærer hver deres egne omkostninger.«