

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

C. STIX-HACKL

van 12 mei 2005 ¹

I — Inleiding	I - 7492
II — Rechtskader	I - 7493
III — De feiten	I - 7497
IV — Precontentieuze procedure en procesverloop	I - 7498
V — Schending van de afvalstoffenrichtlijn	I - 7500
A — Belangrijkste argumenten van partijen	I - 7500
B — Bespreking	I - 7502
a) Aanmerking als „afvalstoffen” in de zin van de afvalstoffenrichtlijn ...	I - 7502
b) De uitzonderingsbepaling van artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de afvalstoffenrichtlijn	I - 7506
c) Schending van de artikelen 4, 9 en 13 van de richtlijn	I - 7509
VI — Schending van de MER-richtlijn	I - 7511
A — Belangrijkste argumenten van partijen	I - 7511
B — Ontvankelijkheid	I - 7512
C — Gegrondheid	I - 7514
VII — Schending van de grondwaterrichtlijn	I - 7517
A — Belangrijkste argumenten van partijen	I - 7517
B — Bespreking	I - 7518
VIII — Schending van de afvalwaterrichtlijn	I - 7520
A — Belangrijkste argumenten van partijen	I - 7520
B — Bespreking	I - 7521

¹ — Oorspronkelijke taal: Duits.

IX — Schending van de nitratenrichtlijn	I - 7524
A — Belangrijkste argumenten van partijen	I - 7524
B — Gegrondheid	I - 7526
X — Kosten	I - 7528
XI — Conclusie	I - 7528

I — Inleiding

van 18 maart 1991³ (hierna: afvalstoffen-richtlijn);

1. In de onderhavige niet-nakomingsprocedure ziet de Commissie zich genooddakt wegens verschillende gevallen van milieuverontreiniging en inbreuken op het recht, die grotendeels aan een bepaalde intensieve varkenshouderij in Spanje ten laste worden gelegd, tegen het Koninkrijk Spanje een reeks schendingen van vijf milieubeschermingsrichtlijnen aan te voeren.

richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten⁴ (hierna: MER-richtlijn), gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997⁵ (hierna: MER-wijzigingsrichtlijn);

2. De Commissie stelt schending van de volgende milieubeschermingsrichtlijnen:

richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen², zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad

richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen⁶ (hierna: grondwater-richtlijn);

2 — PB L 194, blz. 39.

3 — PB L 78, blz. 32.

4 — PB L 175, blz. 40.

5 — PB L 73, blz. 5.

6 — PB 1980, L 20, blz. 43.

richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater⁷ (hierna: afvalwaterrichtlijn);

categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen⁸ (hierna: nitratenrichtlijn).

[...]

Artikel 2

1. Buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen de volgende stoffen:

II — Rechtskader

3. De afvalstoffenrichtlijn bepaalt onder meer:

[...]

b) wanneer zij reeds onder andere voorschriften vallen:

„Artikel 1

[...]

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) „afvalstof”: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde

iii) kadavers en de volgende landbouwafvalstoffen: fecaliën en andere natuurlijke en niet gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt;

7 — PB L 135, blz. 40.

8 — PB L 375, blz. 1.

[...]

Artikel 4

Artikel 9 bepaalt dat inrichtingen en ondernemingen die afval bovengronds opslaan, een afvalvergunning moeten hebben.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name

In artikel 13 heet het dat dergelijke inrichtingen en ondernemingen op passende wijze periodiek worden gecontroleerd.

- zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

4. De MER-richtlijn bepaalt in haar oorspronkelijke versie onder meer:

- zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

„Artikel 2

- zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

De lidstaten nemen voorts de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.”

[...]

Artikel 4

Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

1. Projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden [...] onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10. [...]

Artikel 4

2. Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken.

1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

[...]"

[...]"

Voorzover in casu van belang, bepaalt de MER-richtlijn in de versie van de MER-wijzigingsrichtlijn onder meer het volgende:

5. De grondwaterrichtlijn bepaalt onder meer:

„Artikel 2

„Artikel 3

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend.

De lidstaten treffen de nodige maatregelen om:

[...]

b) de inleiding van stoffen van lijst II in het grondwater te beperken ten einde de verontreiniging daarvan door deze stoffen te voorkomen.

Artikel 7

[...]

Het in de artikelen 4 en 5 bedoelde voorafgaande onderzoek moet een studie omvatten van de hydrogeologische omstandigheden in het betrokken gebied, van het eventuele zuiveringsvermogen van bodem en ondergrond en van de gevaren van verontreiniging en van verandering van de grondwaterkwaliteit door de lozing en moet erop gericht zijn vast te stellen of lozing in het grondwater vanuit het oogpunt van het milieu een adequate oplossing vormt.”

Artikel 5

1. Om te voldoen aan de in artikel 3, sub b, genoemde verplichting onderwerpen de lidstaten aan een voorafgaand onderzoek:

6. De afvalwaterrichtlijn bepaalt onder meer:

„Artikel 5

— elke directe lozing van stoffen van lijst II, ten einde dergelijke lozingen te beperken;

— de handelingen waarbij deze stoffen worden verwijderd of met het oog op de verwijdering ervan worden gestort, en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben.

1. De lidstaten wijzen voor de toepassing van lid 2 volgens de in bijlage II genoemde criteria uiterlijk op 31 december 1993 kwetsbare gebieden aan.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing in kwetsbare gebieden uiterlijk op 31 december 1998 voor alle lozingen van agglomeraties met meer dan 10000 i.e. aan een behandeling wordt onder-

[...]

worpen die verder gaat dan de in artikel 4 bedoelde behandeling.

[...]"

7. De nitratenrichtlijn bevat onder meer de volgende bepalingen:

4. De lijst van kwetsbare zones wordt door de lidstaten wanneer zulks dienstig is, doch ten minste om de vier jaar, opnieuw bezien en zo nodig herzien of aangevuld ten einde rekening te houden met veranderingen en met bij de vorige aanwijzing onvoorziene factoren. De lidstaten stellen de Commissie binnen zes maanden in kennis van elke herziening of aanvulling van de lijst van kwetsbare zones.

[...]"

„Artikel 3

1. De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

2. De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan. Zij doen binnen zes maanden mededeling van deze eerste aanwijzing aan de Commissie.

[...]

III — De feiten

8. De in deze niet-nakomingsprocedure aangevoerde schendingen van het gemeenschapsrecht houden in de eerste plaats — voorzover het om de afvalstoffenrichtlijn, de MER-wijzigingsrichtlijn en de grondwaterrichtlijn gaat — rechtstreeks verband met een intensieve varkenshouderij die wordt geëxploiteerd in de plaats die bekendstaat als „El Pago de la Media Legua” nabij de in de Middellandse Zee uitmondende rivieren Antas en Aguas op het grondgebied van de gemeente Vera in de provincie Almería (Andalusië); in de tweede plaats hebben zij — voorzover het om de afvalwaterrichtlijn en de nitratenrichtlijn gaat — betrekking op de verdere omgeving van deze varkenshouderij, en wel op de gemeente Vera en het stroomgebied Rambla de Mojácar.

9. De betrokken varkenshouderij bestaat sinds 1976, werd later uitgebreid tot de huidige omvang en telde op het voor de procedure relevante tijdstip ongeveer 3 400 dieren, waarvan ongeveer 600 biggen. Zij beschikt over een gecementeerde ondergrondse drijfmestput met een capaciteit van 240 000 liter. De drijfmest wordt om de veertien dagen opgehaald, in tanks weggebracht en op landbouwgrond met een oppervlakte van 80 ha in Las Alparatas de Mojácar en 5 ha in Jara de la Vera uitgereden.

10. De varkenshouderij wordt vooral verweten dat zij met het uitrijden van drijfmest en de ontbindingsprocessen van kadavers samenhangende stankhinder veroorzaakt en dat zij de omgeving, in het bijzonder de nabijgelegen rivieren en riviermondingen, verontreinigt.

11. Tussen partijen is onbetwist dat de varkenshouderij noch vóór de oprichting noch vóór de uitbreiding aan een milieu-beoordelingsprocedure (in het bijzonder niet aan een milieueffectbeoordeling of een hydrogeologisch onderzoek in verband met een mogelijke verontreiniging van het grondwater) werd onderworpen en dat geen afvalvergunning- en toezichtsprocedure heeft plaatsgevonden.

IV — Precontentieuze procedure en procesverloop

12. Nadat de Commissie klachten over door de varkenshouderij veroorzaakte hinder had ontvangen, heeft zij in 2000 een onderzoeksprocedure ingeleid. Van mening dat het Koninkrijk Spanje met betrekking tot de varkenshouderij en de betrokken regio verschillende milieubeschermingsrichtlijnen schond, heeft de Commissie de Spaanse regering op 18 januari 2001 een aanmaningsbrief gestuurd met het verzoek binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen kenbaar te maken.

13. De brief van de Spaanse regering van 20 juni 2001 nam haar vermoeden van niet-nakoming niet weg, zodat de Commissie de Spaanse regering bij brief van 26 juli 2001 een met redenen omkleed advies heeft gestuurd, waarin zij schending van de in de inleiding⁹ genoemde richtlijnen stelde en het Koninkrijk Spanje verzocht binnen twee maanden de nodige maatregelen te nemen. De Spaanse regering heeft bij brief van 4 oktober 2001 hierop geantwoord.

14. Van mening dat het Koninkrijk Spanje niet aan zijn verplichtingen had voldaan,

⁹ — Zie hierboven, punt 2.

heeft de Commissie bij verzoekschrift van 15 november 2002, neergelegd ter griffie van het Hof op 19 november 2002, krachtens artikel 226 EG bij het Hof beroep ingesteld tegen het Koninkrijk Spanje.

delen, in strijd met de artikelen 2 en 4, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG, in de oorspronkelijke versie ervan, dan wel in de bij richtlijn 97/11/EG gewijzigde versie;

15. De Commissie verzoekt het Hof:

1. vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje de krachtens de hierna genoemde richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen:
 - a) door niet de nodige maatregelen vast te stellen om te voldoen aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens de artikelen 4, 9 en 13 van richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG, om te waarborgen dat de afvalstoffen afkomstig van de varkenshouderij in de plaats die bekendstaat als „El Pago de la Media Legua” worden verwijderd dan wel nuttig toegepast zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, door dit bedrijf zijn activiteiten te laten verrichten zonder de door deze richtlijn vereiste vergunning en door niet de voor deze bedrijven vereiste periodieke controles uit te voeren;
 - b) door dit project, vóór de uitvoering of de wijziging ervan, niet op zijn gevolgen voor het milieu te beoordelen, in strijd met de artikelen 2 en 4, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG, in de oorspronkelijke versie ervan, dan wel in de bij richtlijn 97/11/EG gewijzigde versie;
 - c) door in het door verontreiniging aangetaste gebied niet de noodzakelijke hydrologische onderzoeken te verrichten overeenkomstig de artikelen 3, sub b, 5, lid 1, en 7 van richtlijn 80/68/EEG;
 - d) door niet ervoor te zorgen dat het stedelijk afvalwater van de agglomeratie Vera overeenkomstig artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271/EEG wordt onderworpen aan een behandeling die verder gaat dan de in artikel 4 van deze richtlijn bedoelde behandeling;
 - e) door de Rambla de Mojácar niet als kwetsbare zone aan te wijzen, in strijd met artikel 3, leden 1, 2 en 4, van richtlijn 91/676/EEG;

2. het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.

V — Schending van de afvalstoffenrichtlijn

A — Belangrijkste argumenten van partijen

16. De Commissie verklaart dat de betrokken varkenshouderij grote hoeveelheden afval, in het bijzonder drijfmest en dierenkadavers, produceert. De behandeling van deze afvalstoffen valt bij gebreke van andere toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht binnen de werkingssfeer van de afvalstoffenrichtlijn. In strijd met artikel 9 van deze richtlijn beschikt de varkenshouderij niet over de vereiste afvalvergunning, zoals de Spaanse regering in het kader van de precontentieuze procedure ook heeft toegegeven. Bovendien heeft het Koninkrijk Spanje niet ervoor gezorgd dat de genoemde afvalstoffen van de varkenshouderij overeenkomstig artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn worden verwijderd of nuttig toegepast. De Spaanse regering heeft de door deze afvalstoffen veroorzaakte stankhinder en de ongecontroleerde verspreiding ervan in de omgeving van de varkenshouderij niet betwist. Ten slotte wijst niets erop dat ook maar een van de krachtens artikel 13 van de richtlijn vereiste controles heeft plaatsgevonden.

17. Bij het uitrijden van de drijfmest gaat het in casu in geen geval om een nuttige toepassing in de landbouw, omdat het zoals de Spaanse regering heeft toegegeven, om de 14 dagen plaatsvindt en derhalve niet van goede landbouwpraktijk getuigt. De Spaanse regering heeft namelijk nooit gezegd wat op de twee betrokken gronden wordt verbouwd. Zelfs indien deze gronden worden bewerkt, wordt met de drijfmest te veel stikstof aan het land toegevoegd. Bovendien wordt het hele jaar door, los van de groeistadia, uitgereden.

18. De Commissie erkent dat drijfmest die volgens goede landbouwpraktijk binnen hetzelfde landbouwbedrijf nuttig wordt toegepast als mest, een bijproduct van de landbouw kan zijn, waarvan het bedrijf zich niet in de zin van de richtlijn wil „ontdoen”, zodat het niet als afval moet worden aangemerkt. In casu wordt de drijfmest echter uitgereden op gronden die zich op twaalf, respectievelijk drie kilometer van het bedrijf bevinden om zich ervan te ontdoen. Wat de kadavers betreft, kan hoe dan ook geen sprake zijn van een nuttige toepassing binnen de landbouw.

19. Tegen het argument van de Spaanse regering dat de uitzonderingsbepaling van artikel 2, lid 1, sub b, van de afvalstoffenrichtlijn van toepassing is, brengt de Commissie in dat er geen andere regelingen van gemeenschapsrecht bestaan en dat de uitzondering dus niet van toepassing kan zijn.

Eventuele nationale bepalingen gelden reeds in de regel niet als „andere voorschriften” in de zin van de genoemde bepaling en de door de Spaanse regering aangevoerde voorschriften volstaan daarenboven niet om aan de in de richtlijn vervatte verplichtingen te voldoen.

20. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* deelt de mening van de Commissie betreffende de gestelde schendingen van de afvalstoffenrichtlijn, maar wel op basis van een wat andere juridische analyse van het begrip afvalstoffen. Volgens haar is het uitrijden van drijfmest op landbouwgrond als traditionele bemestingsmethode in beginsel geen manier om zich te ontdoen van afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub a, van de afvalstoffenrichtlijn. Drijfmest is volgens haar een bijproduct van de landbouw, waarvan het bedrijf zich niet als bedoeld in de definitie van het begrip afvalstof wil ontdoen, als eenmaal vaststaat dat de drijfmest verder als mest in de landbouw wordt gebruikt, ongeacht of dat in hetzelfde landbouwbedrijf dan wel op naburige landbouwgronden plaatsvindt. Indien de drijfmest echter, zoals in het onderhavige geval, in dergelijke hoeveelheden en ook in de winter en in de periodes van braaklegging wordt uitgereden, gaat het niet om bemesting in de zin van goede landbouwpraktijk, zodat het als een zich ontdoen van afvalstoffen moet worden beschouwd.

21. De *Spaanse regering* betwist de stankhinder niet, maar is van mening dat de afvalstoffenrichtlijn niet van toepassing is op

bedrijven zoals de litigieuze varkenshouderij. Het uitrijden van drijfmest op landbouwgronden is haars inziens een beproefde natuurlijke bemestingsmethode en kan derhalve niet als de verwijdering van afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn worden aangemerkt. Zij betwist bovendien dat uit de dagelijks geproduceerde hoeveelheid dierlijke feces kan worden geconcludeerd dat buitensporige hoeveelheden drijfmest worden uitgereden. Volgens haar is bemesting met drijfmest in het voorjaar uit landbouwoogpunt zeer zinvol, omdat de bodem de voedingsstoffen dan bijzonder goed kan gebruiken, en bereidt het uitrijden van drijfmest in de periode van braaklegging de bodem voor op de volgende periodes van bebouwing.

22. Subsidiar voert de Spaanse regering aan dat, mocht het Hof oordelen dat de afvalstoffenrichtlijn in beginsel toepasselijk is, de uitzonderingsbepaling van artikel 2, lid 1, sub b, hoe dan ook van toepassing zou zijn. De nitratenrichtlijn is naar haar mening immers een „ander voorschrift” in de zin van die uitzonderingsbepaling, omdat deze richtlijn de verontreiniging door nitraten van agrarische oorsprong regelt en de schadelijke milieugevolgen van het uitrijden van drijfmest op land eventueel in een verontreiniging met nitraten van het grondwater kan bestaan. Overigens is de uitzonderingsbepaling volgens haar ook van toepassing wanneer er desbetreffende nationale voorschriften bestaan. Dat is het geval in Spanje, omdat het bedrijf binnen de werkingssfeer van verschillende Spaanse voorschriften betreffende afvalstoffen valt.

B — *Bespreking*

1. Toepasselijkheid van de afvalstoffenrichtlijn

23. Om de door de Commissie gestelde schendingen van de artikelen 4, 9 en 13 van de afvalstoffenrichtlijn te kunnen beoordelen, moet eerst een antwoord worden gegeven op de vraag of, respectievelijk in hoeverre de in casu aan de orde zijnde stoffen, met name drijfmest en kadavers, als „afvalstoffen” binnen de werkingssfeer van de afvalstoffenrichtlijn vallen.

a) Aanmerking als „afvalstoffen” in de zin van de afvalstoffenrichtlijn

24. Artikel 1, sub a, eerste alinea, van de afvalstoffenrichtlijn omschrijft „afvalstoffen” als „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”.

25. Zoals het Hof al heeft vastgesteld, lichten de genoemde bijlage en de Europese afval-

catalogus (EAC), waarvan rubriek 020106 „dierlijke feces, urine en mest” omvat, deze definitie toe met lijsten van stoffen en voorwerpen die als afval kunnen worden aangemerkt. Deze lijsten zijn dus slechts indicatief.¹⁰

26. De feitelijke kwalificatie van stoffen en voorwerpen als afvalstoffen hangt derhalve volgens vaste rechtspraak af van de omstandigheid dat de houder zich van de betrokken stoffen en voorwerpen ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen. De werkingssfeer van het begrip „afvalstof” hangt bijgevolg af van de betekenis van de term „zich ontdoen”.¹¹

27. In dit verband mag niet uit het oog worden verloren dat, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk terecht heeft opgemerkt, uit de omstandigheid dat een stof zoals drijfmest wordt onderworpen aan een van de in bijlage II B bij de afvalstoffenrichtlijn bedoelde behandelingen, zoals het onder R 10 van die bijlage genoemde „uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering, met inbegrip van compostbemesting en bemesting met andere biologisch omgezette stoffen”¹², niet automatisch kan wor-

10 — Arrest van 18 april 2002, *Palin Granit Oy en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, hierna: „arrest *Palin Granit*”, punt 22).

11 — Arrest van 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 26).

12 — Maar „met uitzondering van de krachtens artikel 2, lid 1, sub b-iii, uitgesloten afvalstoffen”. Op deze uitzonderingsbepaling kom ik hierna nog terug.

den afgeleid dat het om een vorm van „zich ontdoen” gaat met het gevolg dat de betrokken stof een afvalstof in de zin van de richtlijn is.¹³ Het gebruik van een stof op de beschreven wijze moet integendeel als een „nuttige toepassing” in de zin van de richtlijn worden beschouwd, wanneer en in zoverre de handeling betrekking heeft op de stof als een „afvalstof”.¹⁴

28. De vraag of de houder zich van een stof ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen en deze stof derhalve afval is, moet veeleer met inachtneming van alle omstandigheden worden beoordeeld, waarbij rekening moet worden gehouden met het doel van de afvalstoffenrichtlijn en erop moet worden toegezien dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de richtlijn.¹⁵ De rechtspraak levert enkele aanwijzingen of criteria voor deze beoordeling op.

29. Zo heeft het Hof onder meer de omstandigheid dat een gebruikte stof een productieresidu is, dat wil zeggen een

product dat niet als zodanig voor later gebruik was bedoeld, erkend als een aanwijzing dat de houder van deze stof zich ervan ontdoet, wil of moet ontdoen.¹⁶

30. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan deze beoordeling bij een stof die vrijkomt door een productieproces dat niet in de eerste plaats op de winning daarvan is gericht, echter ook tot de conclusie leiden dat de stof eigenlijk geen residu, maar een bijproduct is, waarvan de onderneming zich niet wil „ontdoen”, maar dat zij in een later stadium, in voor haar gunstige omstandigheden, wil exploiteren of op de markt brengen zonder voorafgaande bewerking.¹⁷

31. Bij de kadavers — dus niet het varkensvlees, dat voor verder gebruik, zoals consumptie bestemd is — gaat het kennelijk om een louter residu van de varkensmesterij, dat kennelijk voor geen enkel ander gebruik bestemd is, hetgeen de Spaanse regering ook niet heeft beweerd. Het enige gebruik waarvoor kadavers in aanmerking lijken te komen is verwijdering¹⁸, zodat ervan moet

13 — Zie arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie e.a. (C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punten 51 en 82).

14 — Zie arrest van 11 november 2004, Niselli (C-457/02, Jurispr. blz. I-10853, punt 36); anderzijds kan echter niet worden uitgesloten dat het gebruik van een stof op een wijze die in bijlage II B van de afvalstoffenrichtlijn als een handeling van „nuttige toepassing” wordt omschreven, in het kader van de met inachtneming van alle omstandigheden te verrichten beoordeling een aanwijzing vormt dat de houder van de betrokken stof zich van deze stof ontdoet, wil of moet ontdoen en dat het derhalve om een „afvalstof” gaat. Zie arrest ARCO Chemie Nederland e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punt 69).

15 — Zie arresten van 28 maart 1990, Vessoso en Zanetti (C-206/88 en C-207/88, Jurispr. blz. I-1461, punt 12) en Palin Granit (aangehaald in voetnoot 10, punten 23 en 24).

16 — Zie arresten ARCO Chemie Nederland e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punt 84) en Niselli (aangehaald in voetnoot 14, punt 43).

17 — Zie arresten Palin Granit (aangehaald in voetnoot 10, punten 34 en 35) en Niselli (aangehaald in voetnoot 14, punt 44).

18 — Zie arrest ARCO Chemie Nederland (aangehaald in voetnoot 13, punt 86).

worden uitgegaan dat de exploitant van de varkenshouderij zich van de kadavers ontdoet, wil of moet ontdoen, en het dus om „afvalstoffen” in de zin van de afvalstoffenrichtlijn gaat.

32. Bij de vraag of drijfmest een afvalstof is, moet gedifferentieerder te werk worden gegaan. Ook drijfmest is weliswaar in de eerste plaats een productieresidu van de varkenshouderij en in geen geval het (primaire) doel ervan, maar komt wel in aanmerking om als mest in de landbouw te worden gebruikt, zodat het zou kunnen worden beschouwd als een bijproduct waarvan het bedrijf zich niet in de zin van het begrip afvalstof wil „ontdoen”.

33. Het Hof heeft deze redenering met betrekking tot bijproducten van de eigenlijke productie, omwille van een beperking van de nadelen en de schadelijke gevolgen die zij naar hun aard met zich brengen en gelet op de verplichting om het begrip afvalstoffen ruim uit te leggen, echter beperkt tot situaties waarin het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces zeker is.¹⁹

34. Ter illustratie verwijs ik hier naar het arrest AvestaPolarit, waarin het Hof een onderscheid heeft gemaakt tussen residuen die zonder voorafgaande bewerking in het productieproces worden gebruikt voor de noodzakelijke opvulling van de mijngangen, en andere residuen. De eerstgenoemde residuen heeft het Hof als niet onder de afvalstoffenrichtlijn vallende bijproducten aangemerkt, omdat zij als stof in de mijnbouw zelf worden gebruikt en omdat zij, aangezien de houder ze voor zijn hoofdactiviteit nodig heeft, niet kunnen worden beschouwd als stoffen waarvan deze zich ontdoet of wil ontdoen.²⁰

35. In het licht van de bovengenoemde aanwijzingen uit de rechtspraak zijn inderdaad gevallen denkbaar waarin uit landbouwbedrijven afkomstige drijfmest niet als een afvalstof in de zin van de richtlijn moet worden beschouwd, en wel op voorwaarde dat de drijfmest „zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces zeker is” of ten behoeve van de landbouw wordt hergebruikt — met andere woorden als mest wordt uitgereden (een andere zinvol gebruik komt in de regel niet in aanmerking).

36. Ik noem slechts het voorbeeld van de klassieke landbouw, waar de dieren hoofd-

19 — Zie arresten *Palin Granit* (aangehaald in voetnoot 10, punten 34-36) en *Niselli* (aangehaald in voetnoot 14, punten 44 en 45).

20 — Zie arrest van 11 september 2003, *AvestaPolarit* (C-114/01, jurispr. blz. I-8725, punten 35-37).

zakelijk met de opbrengst van het land worden gevoederd en het land op zijn beurt met de mest van de dieren wordt bemest, en waar dus een natuurlijke ecologische kringloop bestaat. Van een dergelijke kringloop zou volgens de bij deze procedure betrokken regeringen ook bij het uitrijden van drijfmest sprake zijn. Het gaat hier ongetwijfeld ook om de verwijdering van fecaliën, maar tegelijkertijd draagt de bemesting bij tot het eigenlijke productiedoel van de landbouw of is daar zelfs een voorwaarde toe. Bemesting is nodig om het land voldoende te laten opbrengen om de dieren, of minstens een deel ervan, te kunnen houden. Het kenmerk van een natuurlijke kringloop is juist dat de verschillende producten van de productieketen — zelfs indien het slechts om „residuen” van de hoofdproductie gaat — een voorwaarde voor elkaar zijn of elkaar mogelijk maken en in zoverre noodzakelijk zijn.

37. In dergelijke omstandigheden kan men naar mijn mening ervan uitgaan dat drijfmest een bijproduct van de veehouderij is dat — zoals mijnbouwresiduen voor de opvulling van mijngangen in de mijnbouw — in het landbouwbedrijf als zodanig wordt gebruikt en nodig is, en niet kan worden beschouwd als een stof waarvan de houder zich wil ontdoen.

38. Maar wanneer drijfmest wordt uitgereden in grotere hoeveelheden dan volgens goede landbouwpraktijk voor bemesting nodig is of wordt uitgereden op land waar

bemesting zinloos is, bijvoorbeeld omdat het niet wordt bebouwd of braak ligt, dan kan dit volstaan als aanwijzing dat de houder zich van de drijfmest wil ontdoen.

39. In dezelfde lijn heeft het Hof met betrekking tot residuen van de mijnbouw vastgesteld dat bij een „verkeerd” gebruik van de residuen voor de opvulling van mijngangen — met andere woorden wanneer een dergelijk gebruik met name om redenen van veiligheid of milieubescherming verboden is, en de mijngangen moeten worden afgesloten en op een andere wijze moeten worden gestut — moet worden aangenomen dat de houder zich van die residuen moet ontdoen en dat zij afvalstoffen zijn.²¹

40. In het onderhavige geval gaat het om intensieve varkensteelt waarvan de drijfmestoverschotten naar ver van het bedrijf verwijderde grondstukken worden gebracht en daar uitgereden. Dit uitrijden van de drijfmest vindt volgens de dossierstukken periodiek om de twee weken plaats, dat wil zeggen enkel afhankelijk van de mate waarin de drijfmest in de varkenshouderij wordt geproduceerd en zonder rekening te houden met groeistadia of seizoenen. Het valt niet met zekerheid vast te stellen of de betrokken stukken land worden bebouwd en of de

21 — Zie arrest *AvestaPolarit* (aangehaald in voetnoot 20, punt 38).

bemesting dus wel — al is het maar in bepaalde periodes — nodig is. De Spaanse regering heeft ook niet ontkend dat de betrokken grondstukken minstens gedeeltelijk braak liggen. In ieder geval heeft zij niets aangevoerd dat de conclusie wettigt dat de varkenshouderij opbrengst van het land genereert of wil genereren. Het is dus niet duidelijk en al helemaal niet zeker dat de drijfmest als meststof wordt hergebruikt.

41. In deze omstandigheden moet mijns inziens worden aangenomen dat de betrokken varkenshouderij zich van de drijfmest wil ontdoen en dat de drijfmest derhalve als afval in de zin van de afvalstoffenrichtlijn moet worden aangemerkt.

42. Daarnaast moet erop worden gewezen dat uit het feit dat een stof wordt gebruikt op een wijze die geen gevaar voor het milieu of de gezondheid van de mens vormt, niet kan worden afgeleid dat deze stof geen afval is. Het ongevaarlijke of onschadelijke gebruik is zeker van belang uit het oogpunt van de nakoming van de verschillende uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen — bijvoorbeeld om te bepalen in hoeverre er vergunningsplicht bestaat of hoe intensief het toezicht dient te zijn —, maar sluit op zich niet uit dat het om een vorm van „zich ontdoen” gaat.²²

22 — Zie arrest ARCO Chemie Nederland (aangehaald in voetnoot 13, punten 66-68).

43. Daarom moet hier worden ingegaan op de vraag of het uitrijden van de drijfmest op de betrokken gronden al dan niet tot overbemesting met stikstof leidt en of gelet op de bodemgesteldheid in Spanje, in dat land onder bepaalde omstandigheden bemesting ook buiten de vegetatieperiodes zinvol kan zijn.

44. Gezien het voorgaande moet worden geconcludeerd dat zowel de kadavers als de drijfmest, waar het in casu om gaat, afvalstoffen in de zin van de afvalstoffenrichtlijn zijn.

b) De uitzonderingsbepaling van artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de afvalstoffenrichtlijn

45. Onderzocht moet thans worden of de betrokken afvalstoffen op grond van de uitzonderingsbepaling van artikel 2, lid 1, sub b, van de afvalstoffenrichtlijn van de werkingssfeer van de richtlijn zijn uitgesloten.

46. Deze bepaling betreft in het algemeen „kadavers” en „landbouwafvalstoffen” voorzover het gaat om „fecaliën en andere natuurlijke en niet gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt”.

47. Ik betwijfel niet dat de litigieuze varkenskadavers en -drijfmest in beginsel onder deze uitzondering vallen. Maar volgens deze uitzonderingsbepaling vallen dergelijke afvalstoffen niet onder de afvalstoffenrichtlijn „wanneer zij reeds onder andere voorschriften vallen”. Nagegaan moet dus worden of er voor deze afvalstoffen „andere voorschriften” bestaan.

48. De Spaanse regering heeft ter zake verwezen naar gemeenschapswetgeving, met name de nitratenrichtlijn, en verschillende nationale bepalingen.

49. Volgens het arrest in de zaak AvestaPolarit kan onder de „andere voorschriften” in de zin van de genoemde uitzonderingsbepaling zowel een specifieke communautaire regeling als een specifieke nationale wettelijke regeling²³ worden verstaan.

50. Ongeacht of het om een specifieke communautaire of nationale regeling gaat, volstaat in ieder geval niet dat zij slechts uit een bepaald oogpunt betrekking heeft op de betrokken afvalstoffen. Zij moet integendeel bepalingen omvatten betreffende het

„beheer” ervan als afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub d, van de afvalstoffenrichtlijn, dezelfde doelstellingen nastreven als die richtlijn en een milieubeschermingsniveau opleveren dat minstens gelijkwaardig is aan het met de richtlijn nagestreefde niveau.²⁴

51. Wat in de eerste plaats de door de Spaanse regering genoemde nitratenrichtlijn betreft, moet worden vastgesteld, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, dat zij andere doelen dan de afvalstoffenrichtlijn nastreeft en niet het beheer van drijfmest of kadavers in de (omvattende) zin van artikel 1, sub d, van de afvalstoffenrichtlijn regelt. Zo voorziet de nitratenrichtlijn niet in toezicht op de ondernemingen die de verontreiniging veroorzaken, maar in toezicht op de natuur die eventueel door dergelijke ondernemingen kan worden verontreinigd. Ook voorziet zij niet, anders dan de afvalstoffenrichtlijn, in een vergunningsplicht voor afvalproducerende ondernemingen. Bovendien heeft het toezicht van de nitratenrichtlijn slechts betrekking op het betrokken water en niet op de in artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn eveneens genoemde bescherming van de lucht, de bodem, de fauna en flora. Ten slotte zegt de nitratenrichtlijn niets over eventuele geluids- en stankhinder, noch over schade aan natuur en landschap.

52. Verder heeft de Spaanse regering real decreto nr. 261/1996 en real decreto nr. 324/2000 als op drijfmest toepasselijke

23 — Zie arrest AvestaPolarit (aangehaald in voetnoot 20, punten 50 en 51).

24 — Ibidem, punten 51, 52 en 59.

53. nationale voorschriften aangevoerd, alsook — ter terechtzitting — twee ministeriële besluiten van 20 oktober 1980 en 22 februari 2001, die volgens haar betrekking hebben op kadavers.

55. Volgens de Spaanse regering was real decreto nr. 324/2000 nog niet van kracht op het tijdstip dat beslissend is voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van niet-nakoming.

53. De Spaanse regering heeft overigens tijdens de hele procedure alleen maar verwezen naar de toepasselijkheid van de genoemde voorschriften, zonder ze aan het Hof voor te leggen en zonder uit te leggen in hoeverre zij niet slechts wat bepaalde aspecten betreft betrekking hebben op drijfmest of kadavers, maar ook wat het beheer in de zin van artikel 1, sub d, van de afvalstoffenrichtlijn betreft, en tot een milieubeschermingsniveau leiden dat vergelijkbaar is met dat van de afvalstoffenrichtlijn. Bovendien heeft zij niets ingebracht tegen een gedetailleerd onderzoek van de Commissie die tot de conclusie is gekomen dat er geen nationale voorschriften bestaan die aan de genoemde criteria beantwoorden.

56. Verder heeft de Spaanse regering opgemerkt dat in het nationale recht — anders dan in, zoals eerder uiteengezet, de afvalstoffenrichtlijn — drijfmest helemaal niet als afval wordt beschouwd, zodat het daarom alleen al te betwijfelen valt dat het beheer van drijfmest als afval in het nationale recht geregeld is.

54. Wat in het bijzonder real decreto nr. 261/1996 betreft, gaat het volgens de Spaanse regering om de omzetting in nationaal recht van de nitratenrichtlijn, die echter zoals ik in punt 51 reeds heb vastgesteld, zelf geen regeling is die aan de vereisten van de afvalstoffenrichtlijn voldoet.

57. Over de ministeriële besluiten die als nationale voorschriften in de zin van de afvalstoffenrichtlijn met betrekking tot kadavers naar voren worden geschoven, heeft de Spaanse regering alleen gezegd dat zij ter bestrijding van de varkenspest zijn vastgesteld en dat het op grond van het ministerieel besluit van 22 februari 2001 onder bepaalde voorwaarden is toegestaan kadavers in met ongebluste kalk gevulde kuilen te begraven. Te oordelen naar deze korte weergave van de inhoud van deze besluiten, gaat het niet om voorschriften die het beheer van kadavers als afvalstoffen in de zin van de afvalstoffenrichtlijn regelen.

58. Vastgesteld moet dus worden dat in het onderhavige geval geen bijzondere gemeenschapsbepalingen noch bijzondere nationale bepalingen bestaan die inhoudelijk voldoen aan de vereisten van artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de afvalstoffenrichtlijn.

59. Derhalve is deze uitzonderingsbepaling in casu in geen geval van toepassing. Daarom is het ook niet nodig in te gaan op de argumenten van de Commissie volgens welke de rechtspraak AvestaPolarit aldus moet worden bijgesteld dat alleen communautaire voorschriften als „andere voorschriften” in de zin van deze uitzonderingsbepaling kunnen worden beschouwd.

c) Schending van de artikelen 4, 9 en 13 van de richtlijn

60. Wat in de eerste plaats de grieven van de Commissie betreft, dat de betrokken varkenshouderij niet over de krachtens artikel 9 vereiste vergunning beschikt, noch de bij artikel 13 aan dergelijke bedrijven opgelegde periodieke controles heeft uitgevoerd, moet worden vastgesteld dat de Spaanse regering niet heeft betwist dat deze varkenshouderij niet aan een afvalvergunningsprocedure werd onderworpen en dat de betrokken controles niet hebben plaatsgevonden.

61. Om die reden en omdat — zoals eerder uitgelegd — het argument moet worden verworpen dat de afvalstoffenrichtlijn niet van toepassing is op de situatie van deze varkenshouderij, is de grief betreffende schending van de artikelen 9 en 13 van de afvalstoffenrichtlijn als gegrond te beschouwen.

62. De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje verder dat het niet de bij artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn opgelegde maatregelen heeft genomen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de van de varkenshouderij afkomstige afvalstoffen, in het bijzonder drijfmest en kadavers, worden verwijderd of nuttig toegepast zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu.

63. De Spaanse regering heeft in haar betoog bijna uitsluitend geargumenteed dat drijfmest geen afval is, maar is niet echt ingegaan op de verschillende grieven. Verder heeft zij meermaals de deugdelijkheid en de bewijskracht van verschillende aanwijzingen van de Commissie met betrekking tot de opslag of het gebruik van drijfmest en kadavers, op basis waarvan deze niet-nakoming stelt, in twijfel getrokken zonder dat zij evenwel deze feiten zelf heeft betwist.

64. De Spaanse regering heeft zich met name niet uitgesproken over het bestaan van een — volgens de Commissie te kleine — kuil voor de opslag van kadavers en niets

ingebracht tegen de stelling van de Commissie dat in de omgeving van de varkensmesterij kadavers zomaar werden achtergelaten, wat vervolgens tot grote stankhinder heeft geleid.

65. De Spaanse regering heeft echter erkend dat het gebruik van drijfmest en van „ander organisch materiaal” onvermijdelijk stank veroorzaakt.

66. De Spaanse regering heeft evenmin betwist dat de betrokken varkensmesterij dagelijks ongeveer 12 m³ drijfmest produceert en dat om de twee weken drijfmest uit de drijfmestkuil wordt gepompt en op twee grondstukken met een totale oppervlakte van 85 ha wordt uitgereden. Uit de argumenten van de Spaanse regering en de dossierstukken blijkt niet dat een deel van de drijfmest op een andere wijze werd behandeld, zodat al de in de betrokken varkensmesterij van ongeveer 3 400 dieren geproduceerde drijfmest op 85 ha land wordt uitgereden, en wel het hele jaar door zonder rekening te houden met de groeifasen en de minstens gedeeltelijke braaklegging van de betrokken gronden.

67. De argumenten van de Spaanse regering met betrekking tot de volgens haar in de graanbouw algemeen toegepaste methode „año y vez”, die erin bestaat een grondstuk slechts om het andere jaar te bebouwen,

kunnen verklaren waarom de betrokken gronden gedeeltelijk braak liggen of dat zij desondanks in principe worden bebouwd, maar doen mijns inziens niets af aan de stelling van de Commissie dat dit uitrijden van drijfmest geen goede landbouwpraktijk is en dat sprake is van overbemesting. De omstandigheid dat de door de Junta de Andalucía goedgekeurde code van goede landbouwpraktijken, waarnaar de Commissie onder meer heeft verwezen, verbiedt het hele jaar door te bemesten, is minstens een indicatie dat in dit geval geen sprake is van een milieuvriendelijke bemestingspraktijk, ook al is deze code wellicht juridisch niet bindend voor de betrokken varkenshouderij.

68. Daarnaast heeft de Spaanse regering opgemerkt dat tegen de varkenshouderij thans maatregelen zijn genomen en te kennen gegeven dat zij binnenkort zou worden gesloten. In dit verband breng ik alleen maar in herinnering dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een inbreuk moet worden beoordeeld aan de hand van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met daarna opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden.²⁵

69. Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat de betrokken varkenshouderij

25 — Zie onder meer arresten van 29 januari 2004, Commissie/Oostenrijk (C-209/02, Jurispr. blz. I-1211) en 10 september 1996, Commissie/België (C-11/95, Jurispr. blz. I-4115).

sinds 1976 wordt geëxploiteerd en dat met betrekking tot afval minstens gedurende de periode tot het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn geen concrete maatregelen van de Spaanse overheid ten aanzien van de betrokken varkenshouderij bekend zijn.

artikelen 2 en 4, lid 2, van de MER-richtlijn in haar oorspronkelijke versie of zoals gewijzigd bij wijzigingsrichtlijn 97/11 niet is nagekomen, door vóór de bouw of de latere verbouwing van de betrokken varkenshouderij geen milieueffectbeoordeling te laten uitvoeren.

70. Om deze redenen en bij ontbreken van passende tegenargumenten van de Spaanse regering, zelfs rekening houdend met de bij artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn aan de lidstaten gegeven beoordelingsbevoegdheid²⁶, moet de door de Commissie gestelde schending van dit artikel als gegrond worden beschouwd.

71. Mitsdien moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje de artikelen 4, 9 en 13 van de afvalstoffenrichtlijn heeft geschonden.

73. Gelet op de nadelige gevolgen die de varkenshouderij door haar omvang en ligging voor het milieu (in het bijzonder waterverontreiniging en slank) heeft, stelt de Commissie dat een voorafgaande milieueffectbeoordeling had moeten plaatsvinden. Uit het antwoord van de Spaanse regering blijkt echter dat het bedrijf noch vóór de bouw – in de periode vóór de aanneming van de MER-wijzigingsrichtlijn, dat wil zeggen toen de MER-richtlijn in haar oorspronkelijke versie van toepassing was – noch na de uitbreiding – toen de MER-wijzigingsrichtlijn reeds had moeten zijn omgezet – aan een dergelijke beoordeling werd onderworpen.

VI — Schending van de MER-richtlijn

A — Belangrijkste argumenten van partijen

72. Met haar tweede middel verwijt de *Commissie* het Koninkrijk Spanje dat het de

74. De *Spaanse regering* betwist de ontvanke-lijkheid van deze grief op de grond dat de Commissie niet heeft aangegeven op welke versie van de MER-richtlijn de schending betrekking heeft. Subsidiar stelt zij dat de gewijzigde versie van toepassing is omdat wijzigingsrichtlijn 97/11 vóór 14 maart 1999

26 — Zie arrest van 18 november 2004, *Commissie/Griekenland* (C-420/02, Jurispr. blz. I-11173, punten 21-24).

moest zijn omgezet en het voor de beoordeling van de niet-nakoming beslissende tijdstip, zoals uit het met redenen omkleed advies blijkt, 26 september 2001 is.

aan de hand van de oorspronkelijke versie van de MER-richtlijn moet worden onderzocht, omdat moet worden aangenomen dat de vergunningsaanvraag voor de varkenshouderij van 26 maart 1999 (en niet 1996) dateert, en pas geruime tijd na de uitbreiding werd ingediend.

75. Zij betoogt dat de betrokken varkenshouderij niet voldoet aan de voorwaarden om als een project in de zin van bijlage I, punt 17, sub b, bij de MER-richtlijn zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11 te worden beschouwd. Zij wijst er tevens op dat de bouw van de varkenshouderij in 1976, dus vóór de toetreding van Spanje tot de Europese Gemeenschap, heeft plaatsgevonden en dat pas in 1996, toen bij de gemeente een vergunning werd aangevraagd met het oog op de regularisering en uitbreiding van het bedrijf, de kwestie van een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de Andalusische wet nr. 7/1994 aan de orde is gekomen. Deze vergunningsprocedure heeft een negatief rapport betreffende de milieugevolgen opgeleverd, dat op zijn beurt heeft geleid tot de instelling van een sanctieprocedure, die in de sluiting van het bedrijf zou kunnen resulteren.

77. De Commissie handhaaft echter subsidiair de grief van schending van de wijzigingsrichtlijn voor het geval dat deze toch van toepassing zou zijn.

78. Het argument van de Spaanse regering dat de uitbreiding van de varkenshouderij aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de Andalusische wet nr. 7/1994 werd onderworpen, verwerpt de Commissie op de grond dat deze beoordeling, anders dan vereist is, pas na de uitvoering van de uitbreidingsplannen heeft plaatsgevonden.

76. De *Commissie* merkt op dat zij naar beide versies van de richtlijn heeft verwezen, omdat de Spaanse regering in de loop van de precontentieuze procedure niet heeft aangegeven wanneer de betrokken varkenshouderij werd gebouwd of uitgebreid. In haar repliek beperkt zij haar grief tot de uitbreiding van de varkenshouderij en stelt zij dat het bestaan van niet-nakoming, gelet op de in haar verweerschrift vervatte informatie,

B — *Ontvankelijkheid*

79. Met betrekking tot de door de Spaanse regering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet in de eerste plaats

worden vastgesteld dat de regering de Commissie niet heeft verweten dat zij haar niet, zoals voor een regelmatige niet-nakomingsprocedure is vereist, de gegevens heeft verschaft die zij nodig had om haar verweer voor te bereiden.²⁷ Er is met name geen sprake van een ontoelaatbare afwijking tussen het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift, en derhalve van een wijziging of verruiming van het voorwerp van het geding²⁸, omdat de Commissie zowel in het met redenen omkleed advies als in het verzoekschrift naar de oorspronkelijke dan wel de gewijzigde versie van de MER-richtlijn verwijst.

80. In de onderhavige zaak is de vraag veeleer of het verzoekschrift als zodanig aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoet.

81. Volgens vaste rechtspraak moet de Commissie in een krachtens artikel 226 EG ingediend verzoekschrift de exacte grieven aangeven waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, evenals minstens summier de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten. Zij moet gedetailleerd aangeven uit welke feiten en omstandigheden de gestelde niet-nakoming voortvloeit, zodat het Hof uitspraak kan doen in het geding zoals dat door de Commissie is ingesteld.²⁹

27 — Zie arresten van 12 september 2000, Commissie/Nederland (C-408/97, Jurispr. blz. I-6417, punt 18), en 5 juni 2003, Commissie/Italië (C-145/01, Jurispr. blz. I-5581, punt 17).

28 — Zie arresten van 11 juli 2002, Commissie/Spanje (C-139/00, Jurispr. blz. I-6407, punt 18), en 23 oktober 1997, Commissie/Griekenland (C-375/95, Jurispr. blz. I-5981, punt 37).

29 — Zie arrest van 29 november 2001, Commissie/Italië (C-202/99, Jurispr. blz. I-9319, punt 20), arrest Commissie/Griekenland (aangehaald in voetnoot 28, punt 35), arresten van 31 maart 1992, Commissie/Denemarken (C-52/90, Jurispr. blz. I-2187, punt 17) en 13 december 1990, Commissie/Griekenland (C-347/88, Jurispr. blz. I-4747, punt 28).

82. In het onderhavige geval blijkt uit het verzoekschrift dat de grief van de Commissie betrekking heeft op het feit dat de betrokken varkenshouderij werd gebouwd en uitgebreid zonder dat een milieueffectbeoordeling heeft plaatsgevonden. De Commissie geeft bovendien duidelijk aan dat zij dit als een schending van de artikelen 2 en 4 van de MER-richtlijn beschouwt, hoewel zij naar de oorspronkelijke „of” de gewijzigde versie van de richtlijn verwijst, omdat — zoals zij heeft uiteengezet — haar onbekend is op welke tijdstippen de schendingen hebben plaatsgevonden.

83. Mijns inziens is het voorwerp van het geschil met betrekking tot de grief in het verzoekschrift aldus voldoende omschreven om aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden te voldoen. De Commissie verzoekt het Hof duidelijk in het licht van zowel de oorspronkelijke als de gewijzigde versie van de richtlijn te toetsen of op grond van de door haar genoemde omstandigheden sprake is van een schending van het gemeenschapsrecht. Het woord „of” moet dus als „en/of” worden verstaan, en de Commissie had derhalve het ontbreken van een milieueffectbeoordeling zowel bij de bouw als bij de uitbreiding van de varkenshouderij afzonderlijk als een schending van de oorspronkelijke versie en als een schending van de gewijzigde versie van de MER-richtlijn kunnen stellen zonder dat deze grieven niet-ontvankelijk zouden zijn geweest. Eventueel zou dan een van deze twee grieven ongegrond zijn, omdat zij niet binnen de temporele werkingssfeer van de ene of de andere versie van de richtlijn valt.

84. Tevens moeten in casu de vragen met betrekking tot het tijdstip van de niet-nako-

ming en de toepasselijkheid van de ene of de andere versie van de richtlijn worden behandeld in het kader van de bespreking ten gronde. Indien de Commissie hierover onvoldoende gegevens heeft verstrekt, dan is het probleem of de grief toereikend gemotiveerd is en niet of zij ontvankelijk is.

85. Verder moet worden vastgesteld dat het de Commissie vrijstaat in de loop van de procedure voor het Hof en in het licht van de argumenten van de verwerende lidstaat bepaalde verwijten terug te nemen of haar grieven te beperken, zoals het ook de verwerende lidstaat vrijstaat in de loop van de procedure de gegrondheid van een grief van de Commissie te erkennen of niet te betwisten. Dat de Commissie in repleik de grief betreffende de ontbrekende milieueffectbeoordeling heeft beperkt tot de uitbreiding van de varkenshouderij, doet dus niet af aan de ontvankelijkheid, omdat het niet tot nadeel van de verwerende lidstaat strekt.

C — *Gegrondheid*

86. De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje dat het met betrekking tot de uitbreiding van de betrokken varkenshouderij niet heeft voldaan aan de krachtens de MER-richtlijn, in de oorspronkelijke of de gewijzigde versie, op hem rustende verplichting om dit project aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling te onderwerpen.

87. Volgens vaste rechtspraak staat het aan de Commissie om in het kader van een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 226 EG het gestelde verzuim aan te tonen. Zij dient het Hof alle gegevens te verstrekken die dit nodig heeft om vast te stellen of inderdaad sprake is van een verzuim en zij kan zich daarbij niet op rechtsvermoedens baseren.³⁰

88. Om de niet-nakoming van een bij een richtlijn opgelegde verplichting te bewijzen, moet in de eerste plaats worden aangetoond dat de betrokken feiten binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

89. Volgens de Commissie valt de uitbreiding van de varkenshouderij binnen de temporele werkingssfeer van de MER-richtlijn in de oorspronkelijke versie, omdat de varkenshouderij op 26 maart 1999 de vergunning heeft aangevraagd en de uitbreiding van het bedrijf kennelijk reeds vóór die datum had plaatsgevonden. Mocht de beslissende datum toch die van de aanvraag zijn, dan zou de richtlijn in haar gewijzigde versie van toepassing zijn.

30 — Zie onder meer arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6), 26 juni 2003, Commissie/Spanje (C-404/00, Jurispr. blz. I-6695, punt 26) en 6 november 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-434/01, Jurispr. blz. I-13239, punt 21).

90. In dat verband moet worden opgemerkt dat de Commissie het Koninkrijk Spanje niet in het algemeen verwijt dat het niet de nodige maatregelen heeft genomen om projecten zoals de betrokken varkenshouderij aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling overeenkomstig de oorspronkelijke of de gewijzigde versie van de MER-richtlijn te onderwerpen. Concreet baseert zij het verzuim integendeel op de omstandigheid, zoals zij in repleik beklemtoont, dat de betrokken varkenshouderij *vóór de uitbreiding* niet aan een milieueffectbeoordeling werd onderworpen.

91. In zoverre kan alleen het tijdstip van de feitelijke uitbreiding en niet dat van de latere vergunningsaanvraag beslissend zijn voor de beoordeling van de gegrondheid van deze grief.

92. De Commissie heeft in het verzoekschrift weliswaar uitdrukkelijk erkend dat het tijdstip van de uitbreiding van de varkenshouderij haar niet bekend was, maar op basis van de uiteenzetting van de Spaanse regering in haar verweerschrift heeft zij in repleik vastgesteld dat de uitbreiding in ieder geval *vóór* maart 1999 heeft plaatsgevonden. Omdat de Spaanse regering dat daarna niet heeft weerlegd en zich daarover zelf niet ten gronde heeft uitgesproken, kan worden aangenomen dat dit juist is.

93. De termijn voor de omzetting van de gewijzigde MER-richtlijn is op 16 maart 1999, dus pas na de litigieuze uitbreiding, verstreken. Derhalve moet de gegrondheid van de grief van de Commissie in het licht van de MER-richtlijn in de oorspronkelijke versie worden beoordeeld en is de grief met betrekking tot de MER-wijzigingsrichtlijn ongegrond.

94. Bijgevolg kan worden aangenomen — zoals ook de Commissie stelt — dat te eniger tijd *vóór* maart 1999 een uitbreiding van de varkenshouderij heeft plaatsgevonden. Onbetwist is tevens dat deze uitbreiding minstens zonder *voorafgaande* milieueffectbeoordeling werd uitgevoerd.

95. Mijs inziens volstaat dit echter niet als bewijs van een schending van de MER-richtlijn.

96. In het onderhavige geval rijst de vraag of het Koninkrijk Spanje heeft voldaan aan de krachtens artikel 2 van de richtlijn op hem rustende verplichting om de nodige maatregelen te treffen teneinde te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die onder meer gezien hun aard, omvang of ligging een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, aan een beoordeling van hun effecten worden onderworpen.

97. Natuurlijk kan de niet-nakoming van deze verplichting — temeer daar het om een resultaatsverplichting gaat — op basis van een concreet geval worden vastgesteld.³¹ Maar dan moet uit dat concrete geval blijken dat de betrokken lidstaat niet de nodige maatregelen heeft getroffen.

98. Artikel 2 van de richtlijn legt de bevoegde instanties in de verschillende lidstaten wel ondubbelzinnig de verplichting op bepaalde projecten aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen. Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat de Commissie als bewijs van een schending van dit artikel kon aantonen dat een project waarvan een aanzienlijk milieueffect kon worden verwacht, niet aan een milieueffectbeoordeling werd onderworpen, hoewel dit had moeten gebeuren.³²

99. Dit betreft echter het geval waarin de bevoegde instantie van een lidstaat een vergunning voor een project heeft verleend zonder een adequate milieueffectbeoordeling uit te voeren.³³ Maar indien bijvoorbeeld geen milieueffectbeoordeling is uitgevoerd, omdat in strijd met de nationale voorschriften geen vergunning is aangevraagd en het project gewoon illegaal wordt uitgevoerd, dan zijn er naar mijn mening meer

omstandigheden nodig om aan te tonen dat de betrokken lidstaat de hem bij de richtlijn opgelegde verplichtingen niet is nagekomen.

100. Anders gezegd, wanneer een feitelijke situatie niet in overeenstemming is met de in artikel 2 van de MER-richtlijn genoemde doelstellingen — in casu het feit dat de betrokken varkenshouderij zonder voorafgaande milieueffectbeoordeling werd uitgebreid, omdat ook geen uitbreidingsvergunning werd aangevraagd — kan daaruit in beginsel niet rechtstreeks worden geconcludeerd dat de betrokken lidstaat noodzakelijkerwijs niet heeft voldaan aan de hem bij dit voorschrift opgelegde verplichtingen.³⁴ Als *bewijs* van een dergelijk verzuim zou bijvoorbeeld ook moeten worden aangetoond dat deze (illegale) situatie over een langere periode heeft voortgeduurd zonder dat de bevoegde instanties hebben ingegrepen en de nodige maatregelen op gang hebben gebracht.³⁵

101. In het onderhavige geval heeft de Commissie niet kunnen aantonen wanneer de betwiste uitbreiding van de varkenshouderij precies heeft plaatsgevonden, zodat niet nauwkeuriger kan worden vastgesteld hoe lang de „illegale” situatie al voortduurt en in hoeverre de bevoegde instanties een verzuim kan worden verweten. Niet-nakoming van de uit artikel 2 van de MER-richtlijn voortvloeiende verplichtingen door het Koninkrijk

31 — Zie onder meer arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 28, punt 27).

32 — Arrest van 29 april 2004, Commissie/Portugal (C-117/02, Jurispr. blz. I-5517, punt 82).

33 — Ibidem, punt 1.

34 — Zie arrest Commissie/Griekenland (aangehaald in voetnoot 26, punt 22).

35 — Ibidem, punt 22.

Spanje had bijvoorbeeld ook kunnen worden aangetoond door aanwijzingen dat de bevoegde instanties kennis hadden van de illegale uitbreiding of — gesteld dat de instanties, los van artikel 13 van de richtlijn, althans minimale controles moeten uitvoeren — kennis ervan hadden moeten hebben, gezien het feit dat de uitbreiding reeds geruime tijd was uitgevoerd of gezien andere omstandigheden, en de instanties toch geen doeltreffende maatregelen hebben genomen om sancties te treffen tegen de illegale uitbreiding of ze a posteriori aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen. Er zij nogmaals op gewezen dat de grief van de Commissie uitdrukkelijk geen betrekking heeft op de handelwijze van de instanties nadat de uitgebreide varkenshouderij in maart 1999 een vergunningsaanvraag had ingediend, maar alleen gebaseerd is op het feit dat zeker *vóór* de uitbreiding van het bedrijf geen milieueffectbeoordeling heeft plaatsgevonden. Uit deze omstandigheid alleen kan echter, zoals ik reeds heb uitgelegd, niet zonder meer worden geconcludeerd dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 2 van de MER-richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, omdat niet duidelijk is in hoeverre de instanties van de lidstaat deel hebben gehad aan het bestaan van deze situatie.

102. Derhalve heeft de Commissie het bestaan van een schending van de MER-richtlijn in de oorspronkelijke of de gewijzigde versie rechtens niet genoegzaam aangetoond. Dit verwijt is dus ongegrond.

VII — Schending van de grondwaterrichtlijn

A — Belangrijkste argumenten van partijen

103. De *Commissie* is van mening dat het Koninkrijk Spanje de artikelen 3, sub b, 5, lid 1, en 7 van de grondwaterrichtlijn heeft geschonden, omdat in het door de betrokken varkenshouderij aangetaste gebied geen voorafgaand hydrogeologisch onderzoek werd verricht.

104. Dat hydrogeologische onderzoek had volgens de Commissie moeten plaatsvinden, omdat het grondwater van het betrokken gebied door gevaarlijke stoffen kan worden verontreinigd aangezien de varkenshouderij haar drijfmest op de landbouwgronden uitrijdt. Dit is bewezen door een deskundigenonderzoek dat de doorlatendheid van de bodem heeft bevestigd.

105. De Commissie beperkt zich in haar uiteenzetting tot de mogelijke verontreiniging van het grondwater door nitraten. Zij meent dat nitraten gevaarlijke stoffen in de zin van de grondwaterrichtlijn zijn, omdat zij onder punt 3 van lijst II vallen.

106. De *Spaanse regering* is van mening dat het uitrusten van drijfmest voor bemestingsdoeleinden geen handeling voor de verwijdering van onder de grondwaterrichtlijn vallende stoffen (artikel 5, tweede streepje, van de richtlijn), maar een nuttige toepassing van restproducten van de dierlijke productie voor bemestingsdoeleinden is.

107. Zelfs indien de grondwaterrichtlijn van toepassing zou zijn, zou volgens de Spaanse regering hoe dan ook geen sprake zijn van verontreiniging door gevaarlijke stoffen in de zin van deze richtlijn, omdat de door de Commissie aangevoerde nitraten niet in lijst II worden genoemd. Daarnaast beroept ook de Spaanse regering zich op een deskundigenonderzoek waarin wordt geconcludeerd dat de bodem van het betrokken gebied grotendeels ondoorlatend is.

B — *Bespreking*

108. Onderzocht moet worden of de in de grondwaterrichtlijn vastgestelde verplichting om een hydrogeologisch onderzoek te verrichten van toepassing is op feitelijke omstandigheden zoals die van het onderhavige geval.

109. Overeenkomstig artikel 3, sub b, van de grondwaterrichtlijn treffen de lidstaten de

nodige maatregelen om de lozing van stoffen van lijst II bij de richtlijn in het grondwater te beperken teneinde de verontreiniging daarvan door deze stoffen te voorkomen. Om aan deze verplichting te voldoen, moeten de lidstaten onder meer „handelings waarbij deze stoffen worden verwijderd of met het oog op de verwijdering ervan worden gestort en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben aan een voorafgaand onderzoek” onderwerpen. Dit voorafgaand onderzoek moet volgens artikel 7 van de richtlijn een hydrogeologische studie omvatten.

110. De eerste voorwaarde voor de toepassing van deze verplichting is dat het om de lozing van een in de grondwaterrichtlijn bedoelde stof gaat. Naar de mening van de Commissie is aan deze voorwaarde voldaan, omdat — zoals zij aan de hand van een deskundigenonderzoek uiteenzet — het grondwater van het betrokken gebied verontreinigd is door nitraten en nitraten stoffen in de zin van punt 3 van lijst II van de richtlijn zijn.

111. Punt 3 heeft evenwel betrekking op stoffen „met een schadelijke werking op de smaak en/of de geur van het grondwater [...]”.

112. In dit verband moet erop worden gewezen dat de Commissie niet heeft beweerd dat nitraten een schadelijke werking op de smaak en/of geur van het grondwater hebben.

113. Met betrekking tot de tweede soort stoffen die in punt 3 van lijst II worden genoemd, met name „verbindingen waaruit dergelijke stoffen in het water kunnen ontstaan en die het water ongeschikt voor menselijke consumptie kunnen maken”, is niet gesteld dat dergelijke stoffen uit nitraten kunnen ontstaan. Bovendien kan de toevoeging „en die het water ongeschikt voor menselijke consumptie kunnen maken” niet los van de rest van de zin worden uitgelegd als een alternatieve beschrijving van een categorie stoffen, waarin nitraten dan zeker zouden moeten worden ondergebracht. Ten eerste zou een alternatieve opsomming anders zijn geformuleerd; er zou bijvoorbeeld, zoals eerder in de zin, opnieuw „en/of” zijn gebruikt. En ten tweede zou het dan om een algemene categorie stoffen gaan, wat indruist tegen de systematiek van lijst II, waarin de verbindingen bij name worden genoemd of nauwkeurig omschreven. Vastgesteld moet dus worden dat nitraten niet onder het door de Commissie genoemde punt 3 van lijst II vallen.

114. Verder moet heel in het algemeen ervan worden uitgegaan dat zware metalen zoals nitraten, waarvan algemeen bekend is dat zij bijzonder veel voorkomen in landbouwgebieden en schadelijk zijn voor de gezondheid, in lijst I of lijst II van de richtlijn zouden zijn vermeld, indien het de bedoeling was dat zij onder de grondwaterrichtlijn zouden vallen.

115. Gelet op de feitelijke omstandigheden waarop de Commissie zich in het kader van de betrokken grief heeft gebaseerd, namelijk

de van een landbouwbedrijf afkomstige verontreiniging door nitraten, is het aangegeven rechtsinstrument veeleer de nitratenrichtlijn, die specifiek op dergelijke omstandigheden is toegesneden.

116. Derhalve is niet aangetoond dat het in casu gaat om het lozen van een stof die binnen de werkingssfeer van de grondwaterrichtlijn valt.

117. Verder moet worden vastgesteld dat het doel van de richtlijn is „lozingen” in het grondwater te verhinderen of te beperken (zie bijvoorbeeld zevende overweging van de considerans en artikel 3 van de richtlijn), waarbij het begrip „lozing” als „de inleiding van stoffen [...] in het grondwater” wordt omschreven (artikel 1, lid 2, sub b en c, van de richtlijn). Dat lijkt mij een zeer inadequate beschrijving van het uitrijden van drijfmest in de landbouw en ik betwijfel dan ook, mede omdat elke aanwijzing in die zin in de richtlijn ontbreekt, dat het de bedoeling was deze handeling binnen de werkingssfeer van de richtlijn te laten vallen.

118. Uit het feit dat drijfmest, zoals ik reeds heb vastgesteld, onder bepaalde voorwaarden als „afval” in de zin van de afvalstoffenrichtlijn dient te worden gekwalificeerd, kan bovendien niet noodzakelijk worden geconcludeerd dat het uitrijden van drijfmest onder het begrip „handelingen waarbij deze stoffen worden verwijderd [...] die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben” in de zin van artikel 5, lid 1, eerste volzin,

tweede streepje, van de grondwaterrichtlijn moet worden ondergebracht. De afvalstoffenrichtlijn streeft namelijk andere doelen na dan de grondwaterrichtlijn en het begrip „zich ontdoen”, dat ten grondslag ligt aan het begrip afvalstof in de eerstgenoemde richtlijn, komt niet noodzakelijk overeen met het begrip „verwijdering” in artikel 5, lid 1, eerste volzin, tweede streepje, van de grondwaterrichtlijn.

119. Ten slotte mag ook niet uit het oog worden verloren dat het controle- en vergunningsmechanisme van de afvalstoffenrichtlijn in beginsel betrekking heeft op individuele bedrijven als zodanig, terwijl de verplichting om volgens artikel 5, lid 1, eerste volzin, tweede streepje, van de grondwaterrichtlijn een voorafgaand onderzoek uit te voeren in het algemeen is gekoppeld aan „handelingen” waarbij stoffen die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben, worden verwijderd.

120. Het uitrijden van drijfmest in het algemeen als een dergelijke handeling kwalificeren, zou als consequentie hebben dat voor het uitrijden van drijfmest in de landbouw iedere (of minstens de eerste) keer een voorafgaand onderzoek met inbegrip van een hydrogeologische studie van het betrokken gebied verplicht zou zijn, ongeacht doel en omvang van het uitrijden van de drijfmest en de aard van het landbouwbedrijf. Een dergelijke verplichting zou mijns inziens overdreven bureaucratisch en absurd zijn.

121. Niet zonder reden steunt de specifiek op verontreiniging door uit de landbouw afkomstige nitraten toegesneden nitratenrichtlijn vooral op instrumenten die niet op individuele gronden maar op hele gebieden zijn gericht, zoals actieprogramma's en vaststelling van algemene — al dan niet bindende — maatregelen.

122. Ik ben dus van mening dat de grondwaterrichtlijn in casu niet van toepassing is en dat de grief van de Commissie betreffende schending van deze richtlijn door het niet verrichten van een hydrogeologische studie bijgevolg ongegrond is. Het is derhalve niet nodig in te gaan op overige vragen zoals die met betrekking tot de doorlatendheid van de betrokken gronden.

VIII — Schending van de afvalwaterrichtlijn

A — Belangrijkste argumenten van partijen

123. De *Commissie* verwijt het Koninkrijk Spanje dat het niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 5, lid 2, van de afvalwaterrichtlijn op hem rustende verplichtingen door niet ervoor te zorgen dat het stedelijk afvalwater van de agglomeratie Vera wordt onderworpen aan een behandeling die verder gaat dan de in artikel 4 van die richtlijn bedoelde behandeling.

124. Zij verklaart dat het stedelijk afvalwater in de rivier de Antas werd geloosd, die als kwetsbare zone in de zin van artikel 5, lid 1, in samenhang met bijlage II A van de afvalwaterrichtlijn had moeten worden aangewezen, en baseert zich daarbij op een deskundigenrapport van het milieuadviesbureau ERM.

125. Uit een deskundigenonderzoek van het milieuadviesbureau Tecnoma blijkt volgens de Commissie dat aan de benedenloop van de rivier een natuurlijke lagune is die alleen wordt gevoed door de Antas, die als afvoer voor de zuiveringsinstallatie van de agglomeratie Vera dient. Uit dit deskundigenrapport blijkt ook dat het stedelijk afvalwater onvoldoende werd behandeld.

hoofdzakelijk uit ondergrondse waterlopen waar het licht niet bij kan, zodat zij niet door eutrofiëring kunnen worden aangetast.

128. Daarnaast betwist de Spaanse regering met verschillende argumenten de juistheid van het door de Commissie berekende inwonerequivalent. Volgens haar zijn de in casu relevante cijfers niet die van 2003, die de Commissie heeft gebruikt, maar die van 2001, die in het met redenen omkleed advies zijn gebruikt. De betrokken regio had op dat tijdstip een veel lager i.e. dan door de Commissie is berekend.

B — Bespreking

126. De Commissie heeft bovendien aan de hand van gegevens over inwoners en toeristen op websites van de regionale instanties berekend dat de agglomeratie een veel hoger inwonerequivalent (hierna: i.e.) heeft dan de voor de toepassing van artikel 5, lid 2, vereiste „meer dan 10 000 i.e.”.

129. Met deze grief komt de Commissie op tegen het feit dat het stedelijk afvalwater van de agglomeratie Vera vóór de lozing in de Antas niet werd onderworpen aan een behandeling die verder gaat dan de in artikel 4 van de afvalwaterrichtlijn genoemde behandeling.

127. De *Spaanse regering* betwist dat het hele gebied van de Antas als kwetsbare zone had moeten worden aangewezen. Uit de aanwijzing van de kustlagune van de Antas volgt niet zonder meer dat de hele rivier moet worden aangewezen. De Antas bestaat

130. Op grond van artikel 5, lid 2, van de afvalwaterrichtlijn moet vanaf 31 december 1998 slechts voor een dergelijke behandeling worden gezorgd wanneer het gaat om afvalwater dat in kwetsbare gebieden wordt

geloosd en afkomstig is van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e.

131. Wat ten eerste de voorwaarde betreft dat de lozing in een kwetsbare zone plaatsvindt, wordt niet betwist dat het Koninkrijk Spanje de Antas, waarin volgens de gegevens van de Commissie het stedelijk afvalwater van de agglomeratie Vera wordt geloosd, niet als kwetsbare zone in de zin van artikel 5, lid 1, van de afvalwaterrichtlijn heeft aangewezen.

132. Het is in casu echter van weinig belang of de Antas zelf als kwetsbare zone is aangewezen dan wel, zoals de Commissie meent, had moeten worden aangewezen.

133. Volgens de rechtspraak van het Hof geldt de verplichting ingevolge artikel 5, lid 2, van de afvalwaterrichtlijn om stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing aan een verder gaande behandeling te onderwerpen, namelijk ook wanneer het afvalwater slechts indirect in een kwetsbare zone wordt geloosd.³⁶

134. De rivier de Antas, waarin het afvalwater van de zuiveringsinstallatie van de agglomeratie Vera wordt geloosd, komt in ieder geval terecht in de kustlagune van de Antas, die het Koninkrijk Spanje ontegenzeggelijk als kwetsbare zone in de zin van artikel 5, lid 1, van de afvalwaterrichtlijn heeft aangewezen. Het afvalwater van de agglomeratie Vera wordt dus indirect in een kwetsbare zone geloosd.

135. Wat vervolgens de meer dan 10 000 i.e. als bijkomende voorwaarde voor de verplichting tot een verder gaande behandeling betreft, is een inwonerequivalent, zoals uit artikel 2, punt 6, van de afvalwaterrichtlijn blijkt, een maat voor de aangenomen gemiddelde belasting van het water per inwoner.

136. Omdat de in de afvalwaterrichtlijn aangegeven inwonerequivalenten bepaalde belastingen weergeven³⁷, moet bij de berekening van dergelijke waarden op basis van inwonersaantallen enkel rekening worden gehouden met inwoners wier afvalwater in de zuiveringsinstallatie terechtkomt. Het is dus zaak te bepalen hoeveel personen daadwerkelijk in het toevoergebied van de

36 — Arrest van 25 april 2002, Commissie/Italië (C-396/00, Jurispr. blz. I-3949, punten 29 e.v.).

37 — Zie artikel 4, lid 4, van de afvalwaterrichtlijn.

betrokken zuiveringsinstallatie verblijven en niet of deze personen als inwoner van de gemeente zijn ingeschreven.

137. De Commissie heeft in haar berekening dus terecht ook rekening gehouden met personen die bijvoorbeeld als toerist op het grondgebied van de agglomeratie Vera verblijven.

138. De Commissie mag zich bij de bepaling van het inwonerequivalent baseren op het toeristische hoogseizoen, aangezien volgens artikel 4, lid 4, van de afvalwaterriichtlijn de in i.e. uitgedrukte belasting „wordt berekend op basis van de maximale gemiddelde wekelijkse belasting van de zuiveringsinstallatie in de loop van het jaar”.

139. Met betrekking tot het concrete inwonerequivalent van de agglomeratie Vera heeft de Spaanse regering bevestigd dat Vera in 2001 7 664 en Antas 2 844 (permanente) inwoners telde. Het is in dit verband irrelevant dat de Commissie zich op statistieken uit 2003 heeft gebaseerd. De Spaanse regering heeft bovendien aangevoerd dat niet is aangetoond dat Antas bij de agglomeratie Vera hoort, maar heeft dit ook niet ten gronde betwist. Mitsdien kan van een permanent inwonersaantal van meer dan 10 000 worden uitgegaan.

140. Daarnaast heeft de Commissie — zij het aan de hand van statistieken van 2003 — berekend dat er nog ruim 9 000 personen in het betrokken gebied verblijven. Daarbij heeft zij zich gebaseerd op de in de agglomeratie Vera beschikbare hotel- en campingcapaciteit, vakantiewoningen, tweede verblijven en verkavelingen.

141. Met betrekking tot deze gegevens heeft de Spaanse regering in ieder geval bevestigd dat er 43 plaatsen in pensions en 659 plaatsen in hotels beschikbaar zijn. Volgens door de Commissie overgelegde stukken beschikt de lokale camping over een opvangcapaciteit van 2 700 personen.

142. Zelfs indien, zoals de Spaanse regering heeft gesteld, enkele van de door de Commissie meegerekende verkavelingen niet tot het in casu relevante grondgebied van de gemeente zouden behoren, en een aantal inwoners — bijvoorbeeld die met een tweede verblijf — dubbel geteld zouden zijn, dan heeft de Commissie naar mijn mening, zelfs rekening houdend met een grotere foutmarge, het bewijs geleverd dat hoe dan ook ervan kan worden uitgegaan dat de agglomeratie Vera meer dan 10 000 i.e. heeft, zonder dat dit voor de toepassing van artikel 4, lid 2, van de afvalwaterriichtlijn nog nauwkeuriger hoeft te worden bepaald.

143. Omdat het afvalwater van Vera, een agglomeratie met meer dan 10 000 i.e., indirect in een kwetsbare zone wordt geloosd, zou dit afvalwater dus moeten worden onderworpen aan een behandeling die verder gaat dan de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde behandeling, aangezien die verplichting ingevolge artikel 4, lid 2, van de afvalwaterrichtlijn sinds 31 december 1998 geldt.

144. De Spaanse regering heeft echter niet betwist dat het betrokken afvalwater niet aan een dergelijke behandeling wordt onderworpen, maar uitgelegd dat zij de onderneming die de betrokken zuiveringsinstallatie exploiteert om een studie over het afvalwater van de agglomeratie heeft verzocht, die zij nog niet heeft ontvangen.

145. Gelet op een en ander is de vierde grief van de Commissie gegrond.

IX — Schending van de nitratenrichtlijn

A — Belangrijkste argumenten van partijen

146. Met het vijfde middel verwijt de Commissie het Koninkrijk Spanje artikel 3,

leden 1, 2 en 4, van de nitratenrichtlijn te hebben geschonden door de Rambla de Mojácar niet als kwetsbare zone aan te wijzen, hoewel dit gebied in de als kwetsbare zone aangewezen kustlagune van de rivier de Antas afwatert.

147. De Commissie verwerpt de door de Spaanse regering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van deze grief op de grond dat, ten eerste, een hele bladzijde van het met redenen omkleed advies aan deze grief was gewijd en, ten tweede, het beginsel „ne bis in idem” hetzij helemaal niet van toepassing is op de niet-nakomingsprocedure, of in ieder geval in casu niet van toepassing is.

148. Inhoudelijk onderbouwt de Commissie haar grief opnieuw met de studie van het milieuadviesbureau ERM, waaruit haars inziens blijkt dat het betrokken water eutroof is en een hoog nitraatgehalte heeft. Volgens haar blijkt uit bijlage I van de nitratenrichtlijn dat het grondwater niet meer dan 50 mg nitraten per liter hoeft te bevatten om het betrokken gebied als kwetsbare zone te moeten aanwijzen, omdat het voldoende is dat het grondwater een dergelijke hoeveelheid nitraten *zou kunnen* bevatten. Hetzelfde geldt voor het criterium van de eutrofiëring. De Commissie verwijst ook naar gegevens van het Instituto Geológico y Minero de España, waaruit blijkt dat de verontreiniging van de hydrogeologische eenheid 06.06 Bajo Almanzora meer dan 50 mg nitraten per liter

bedraagt. De Commissie meent dat een andere publicatie van dit instituut van 1999 over de chemische kwaliteit en de verontreiniging van grondwater in Spanje, die de periode 1982–1993 bestrijkt, duidelijk maakt dat deze verontreiniging door nitraten uit de landbouw afkomstig is.

oogpunt gescheiden van het gebied Bajo Almanzora en bevinden zich ook in een overwegend toeristisch gebied.

1. Bespreking

149. De *Spaanse regering* stelt dat de grief betreffende schending van de nitratenrichtlijn om twee redenen niet-ontvankelijk is: ten eerste omdat de nitratenrichtlijn in het met redenen omkleed advies slechts in verband met de MER-richtlijn, in de vorm van een bijzin, in de mogelijke beroepsgronden wordt genoemd; ten tweede omdat zij vóór de inleiding van het onderhavige beroep reeds in een andere niet-nakomingsprocedure een aanmaningsbrief van de Commissie met dezelfde grief als in de onderhavige procedure heeft ontvangen en de Commissie derhalve het beginsel „ne bis in idem” heeft geschonden.

150. Subsidiair betwist de Spaanse regering de omvang van de door de Commissie gestelde verontreiniging door nitraten, als ook de agrarische herkomst daarvan, die volgens haar niet is bewezen door de — in verschillende opzichten gebrekkige — studie van het milieuadviesbureau ERM. De Bajo Almanzora, waarop de door de Commissie geciteerde publicatie van 1999 betrekking heeft, is niet vergelijkbaar met het gebied waar het in casu om gaat. De loop van de Antas en de Aguas zijn uit hydrogeologisch

a) Ontvankelijkheid

151. In de eerste plaats moet worden ingegaan op het argument dat deze grief niet-ontvankelijk is, omdat er in het dispositief van het met redenen omkleed advies geen melding van is gemaakt.

152. Volgens vaste rechtspraak moeten de grieven die later in het verzoekschrift worden aangevoerd, reeds in het met redenen omkleed advies nauwkeurig worden omschreven. Dit is noodzakelijk om het voorwerp van het geding vóór de opening van de contentieuze procedure duidelijk af te bakenen en om te waarborgen dat de betrokken lidstaat nauwkeurig kennis krijgt van de door de Commissie tegen hem aangevoerde grieven en aldus de gestelde niet-nakomingen kan beëindigen of zijn verweer kan doen gelden voordat de Commissie zich tot het Hof wendt.³⁸

³⁸ — Zie onder meer arrest van 21 juni 2004, Commissie/Nederland (C-350/02, Jurispr. blz. I 6213, punten 18-21), en aldaar aangehaalde rechtspraak.

153. Zelfs indien het dispositief van het met redenen omkleed advies dus in beginsel met dat in het verzoekschrift moet overeenstemmen³⁹, maakt de niet-vermelding van een grief in het dispositief van het met redenen omkleed advies die grief nog niet niet-ontvankelijk voor de procedure, indien uit de rest van de inhoud van het advies voor de betrokken lidstaat duidelijk blijkt dat deze grief tegen hem wordt aangevoerd. In dat geval kan de lidstaat namelijk zijn recht van verdediging doen gelden.

tieve vaststelling leidt dat een lidstaat — naargelang de situatie zoals die zich op het voor de beoordeling beslissende tijdstip voordoet — de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen heeft geschonden.⁴¹ Deze procedure heeft dus als zodanig niet het karakter van een sanctie, zodat ik alleen al om die reden niet ervan uitga dat het beginsel „ne bis in idem” in dit verband van toepassing is.⁴² Bovendien kan een andere, na de onderhavige procedure ingeleide niet-nakomingsprocedure hoe dan ook niet tot de niet-ontvankelijkheid van deze procedure leiden.

154. Dit is in casu het geval, aangezien de Commissie, zoals ook de Spaanse regering heeft erkend, in het met redenen omkleed advies bijna een hele bladzijde aan de grief inzake schending van de nitratenrichtlijn heeft gewijd en zij deze grief bovendien ook op de titelpagina en in de inleiding heeft vermeld. Uit de gehele inhoud van het met redenen omkleed advies blijkt dus ondubbelzinnig dat de Commissie ook deze schending wilde aanvoeren.

156. De vijfde grief van de Commissie is bijgevolg ontvankelijk.

B — *Gegronddheid*

155. De Spaanse regering heeft vervolgens schending gesteld van het beginsel „ne bis in idem”, dat verbiedt om een persoon voor een zelfde onrechtmatige handelwijze meer dan één keer te bestraffen ter bescherming van hetzelfde rechtsgoed.⁴⁰ In dat verband moet ik ten eerste, zoals de Commissie, erop wijzen dat de in artikel 226 EG bedoelde niet-nakomingsprocedure enkel tot de objec-

157. Volgens artikel 3, lid 2, van de nitratenrichtlijn wijzen de lidstaten alle stukken land op hun grondgebied die afwateren in door verontreiniging beïnvloede wateren, als bedoeld in lid 1 van hetzelfde artikel, als kwetsbare zones aan.

39 — Zie arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 28), punt 18.

40 — Zie onder meer arrest van 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, Jurispr. blz. I-123, punt 338).

41 — Zie onder meer arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-71/97, Jurispr. blz. I-5991, punt 14).

42 — Zie in die zin ook de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 21 oktober 2004 in de zaak Commissie/Frankrijk (C-212/03, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 23).

158. De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I bij de richtlijn vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed, dus wanneer grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of wanneer natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater eutroof blijken te zijn. Zowel op grond van artikel 3, lid 1, als op grond van bijlage I A, punt 2, van de nitratenrichtlijn kan echter niet alleen een reeds bestaande verontreiniging/belasting, maar ook een mogelijke verontreiniging van het water van een gebied de verplichting meebrengen het gebied als kwetsbaar aan te wijzen.

159. Het argument van de Spaanse regering met betrekking tot het werkelijke nitraatgehalte is op zich dus niet voldoende om het verwijt van de Commissie te weerleggen. Bovendien moet worden vastgesteld dat de kustlagune van de Antas, waarin het gebied van de Rambla de Mojácar volgens de Commissie afwatert, als kwetsbare zone in de zin van de afvalwaterrichtlijn is aangewezen, en wel, zoals de Spaanse regering heeft uitgelegd, wegens het risico van verontreiniging door nitraten en eutrofiëring.

160. Maar zelfs wanneer ervan kan worden uitgegaan dat het water van de lagune van de Antas in zoverre voldoet aan de aanwijzingscriteria van bijlage I bij de nitratenrichtlijn, moet de Commissie, zoals uit het arrest van het Hof in de zaak Standley blijkt, nog

bewijzen dat de verontreiniging van dit water in aanzienlijke mate van agrarische bronnen afkomstig is.⁴³

161. Om te beginnen geeft de studie van het milieuadviesbureau ERM geen uitsluitel over de agrarische herkomst van de verontreiniging in de kustlagune van de Antas. In deze studie wordt integendeel, zoals de Commissie in de onderhavige procedure ook heeft opgemerkt, de intensieve toeristische activiteit in deze zone als een van de oorzaken van de waterverontreiniging aangewezen. Ook de door de Commissie aangehaalde publicatie van 1999 heeft ten eerste betrekking op de Bajo Almanzora, die volgens de Spaanse regering in hydrogeologisch opzicht niet relevant is voor de kustlagune van de Antas; ten tweede komt uit deze publicatie, die de periode 1982-1993 bestrijkt, de landbouw niet echt specifiek naar voren als mogelijke oorzaak van de verontreiniging van het grondwater, zonder dat op deze basis met relatieve zekerheid kan worden vastgesteld dat de lozing van stikstofverbindingen van agrarische oorsprong aanzienlijk bijdraagt aan de totale verontreiniging in de zone van de kustlagune van de Antas.

162. Mede gelet op het feit dat de lidstaten bij de aanwijzing van de in artikel 3, lid 1, bedoelde wateren over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken⁴⁴, moet in het licht

43 — Arrest van 29 april 1999, Standley e.a. (C-293/97, Jurispr. blz. I-2603, punt 40).

44 — Zie arrest Standley e.a. (aangehaald in voetnoot 43, punten 37 en 39).

van het voorgaande worden vastgesteld dat de Commissie rehtens niet genoegzaam heeft aangetoond dat de Rambla de Mojácar afwatert in een water dat in de zin van artikel 3, lid 1, van de nitratenrichtlijn in samenhang met bijlage I is beïnvloed door verontreiniging en derhalve als kwetsbare zone had moeten worden aangewezen.

X — Kosten

164. Volgens artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelē of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld, en voorts wegens bijzondere redenen. Aangezien beide partijen over en weer op een of meer punten in het ongelijk zijn gesteld en de argumenten van beide partijen deels gegrond en deels ongegrond zijn, geef ik in overweging elke partij haar eigen kosten te laten dragen.

163. Het verwijt van de Commissie dat het Koninkrijk Spanje artikel 3 van de nitratenrichtlijn heeft geschonden door de Rambla de Mojácar niet als kwetsbare zone aan te wijzen, is dus ongegrond.

165. Volgens artikel 69, lid 4, dient het Verenigd Koninkrijk, dat in het geding is tussengekomen, zijn eigen kosten te dragen.

XI — Conclusie

166. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

- 1) vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen:

— door niet de nodige maatregelen vast te stellen om te voldoen aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens de artikelen 4, 9 en 13 van

richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG, door niet de nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat de afvalstoffen afkomstig van de varkenshouderij in de plaats die bekendstaat als „El Pago de la Media Legua” worden verwijderd dan wel nuttig toegepast zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en door dit bedrijf zijn activiteiten te laten verrichten zonder de door deze richtlijn vereiste vergunning en door niet de voor dergelijke bedrijven vereiste periodieke controles uit te voeren,

- door niet ervoor te zorgen dat het stedelijk afvalwater van de agglomeratie Vera aan een behandeling wordt onderworpen als bedoeld in artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271/EEG, dat wil zeggen een behandeling die verder gaat dan de in artikel 4 van deze richtlijn bedoelde behandeling;

- 2) het beroep te verwerpen voor het overige;
- 3) de Commissie van de Europese Gemeenschappen, het Koninkrijk Spanje en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland elk in hun eigen kosten te verwijzen.