

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 6 oktober 2009\*

I mål C-335/07,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 16 juli 2007,

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av I. Koskinen, L. Parpala, M. Patakia och S. Pardo Quintillán, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Republiken Finland**, företrädd av J. Heliskoski och A. Guimaraes-Purokoski, båda i egenskap av ombud,

svarande,

\* Rättegångsspråk: finska.

med stöd av

**Konungariket Sverige**, företrätt av A. Falk, i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna A. Ó Caoimh, J. Klučka, U. Lohmus och A. Arabadjiev (referent),

generaladvokat: J. Kokott,  
justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 februari 2009,

och efter att den 26 mars 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2, 5.3 och 5.5 i rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 98/15/EG av den 27 februari 1998 (EGT L 67, s. 29) (nedan kallat direktiv 91/271), genom att inte uppställa krav på att allt avloppsvatten från tätbebyggelser som härrör från tätorter med mer än 10 000 personekvivalenter (pe) ska undergå en mer verksam rening.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö*

- 2 Europeiska gemenskapen är, vid sidan av vissa medlemsstater och Ryska federationen, fördragsslutande part till konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (den reviderade Helsingforskonventionen av år 1992) (EGT L 73, 1994, s. 20; svensk specialutgåva, område 11, volym 29, s. 239) (nedan kallad Östersjökonventionen), antagen genom rådets beslut 94/157/EG av den 21 februari 1994 om ingående på gemenskapens vägnar av konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (den reviderade Helsingforskonventionen av år 1992) (EGT L 73, 1994, s. 19; svensk specialutgåva, område 11, volym 29, s. 238).

*Gemenskapslagstiftningen*

3 Direktiv 91/271 gäller enligt dess artikel 1 hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. I samma artikel föreskrivs att syftet med direktivet är att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av de nämnda utsläppen av avloppsvatten.

4 I artikel 2 i detta direktiv föreskrivs följande:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) 'Avloppsvatten från tätbebyggelse': spillvatten från hushåll eller en blandning av hushållspillvatten och industrispillvatten eller dagvatten.

...

4) 'Tätort': ett område där befolkningen eller de ekonomiska aktiviteterna är så koncentrerade att spillvatten från tätbebyggelse kan insamlas och ledas till ett avloppsreningsverk eller ett slutligt utsläppsställe.

5) 'Ledningsnät': ett system av ledningar för hopsamling och transport av avloppsvatten från tätbebyggelse.

- 6) '1 pe (personekvivalent)': den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 60 g löst syre per dygn under fem dygn (BOD5).

...

- 8) 'Sekundär rening': rening av avloppsvatten från tätbebyggelse genom en process som vanligen innebär biologisk rening med sekundärsedimentering eller någon annan process som uppfyller de krav som anges i tabell 1 i bilaga 1.

- 9) 'Tillräcklig rening': rening av avloppsvatten från tätbebyggelse genom varje slag av process eller utsläppssystem som medför att recipienten efter utsläpp är av sådan kvalitet att tillämpliga kvalitetsmål och andra bestämmelser i detta och andra gemenskapsdirektiv är uppfyllda.

...

- 11) 'Eutrofiering': en ökning av halten av näringsämnen i vatten, särskilt kväve eller fosforföreningar, som leder till ökad tillväxt av alger och högre former av växtlighet, så att balansen mellan organismerna i vattnet störs och vattenkvaliteten påverkas negativt.

...

13) 'Kustvatten': vattnen utanför lågvattenlinjen eller en flodmynnings yttre gräns."

- 5 De allmänna regler som gäller för avloppsvatten som avses i direktivet anges i dess artikel 4. Artikel 4.1 har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall säkerställa att avloppsvatten från tätbebyggelse som leds in i ledningsnät före utsläpp undergår sekundär rening eller motsvarande rening..."

- 6 I artikel 5 i direktiv 91/271 föreskrivs följande:

"1. För genomförandet av åtgärderna enligt punkt 2 skall medlemsstaterna senast den 31 december 1993 ange känsliga områden enligt kriterierna i bilaga 2.

2. Medlemsstaterna skall säkerställa att avloppsvatten från tätbebyggelse som tas om hand genom ledningsnät, senast den 31 december 1998 skall undergå mer långtgående rening före utsläpp i känsliga områden än vad som följer av artikel 4 om avloppsvattnet härrör från tätorter med mer än 10 000 pe.

3. I fråga om sådana utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som avses i punkt 2 skall tillämpliga krav i bilaga 1 B vara uppfyllda ...

4. De krav för enskilda reningsverk som anges i punkterna 2 och 3 behöver dock inte tillämpas för känsliga områden, om det kan visas att den sammanlagda belastning som tillförs samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse i området reduceras med åtminstone 75 % såvitt avser total mängd fosfor och 75 % såvitt avser total mängd kväve.

5. Punkt 2–4 skall tillämpas i fråga om sådana utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som befinner sig i samma avrinningsområden som de känsliga områdena och som bidrar till föroreningen av dessa.

...

8. En medlemsstat behöver inte för tillämpningen av detta direktiv bestämma vilka områden som är känsliga, om rening enligt punkt 2-4 utförs inom hela medlemsstatens territorium.”

7 Punkterna 2 och 3 i bilaga 1 B till direktivet har följande lydelse:

”2. Om utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse omfattas av reningskrav enligt artikel 4 och 5, skall de krav som anges i tabell 1 vara uppfyllda.

3. Om utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse sker till sådana områden som är känsliga för eutrofiering enligt definitionen i bilaga 2, avsnitt A punkt a, skall dessutom de krav som anges i tabell 2 vara uppfyllda.”

8 I tabell 2 i den nämnda bilagan anges följande:

”*Tabell 2:* Krav för utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse i områden som är känsliga för eutrofiering enligt definitionen i bilaga 2, avsnitt A, punkt a. Den ena eller båda parametrarna kan tillämpas beroende på den lokala situationen. Värdena för koncentration eller procentuell reduktion skall gälla.”

9 Enligt den andra raden i den nämnda tabellen får den totala kvävekoncentrationen uppgå till en koncentration av 15 mg/l för tätbebyggelser med mellan 10 000 och 100 000 pe, och till 10 mg/l för större tätbebyggelser, det vill säga vara föremål för en minsta kvävereduktion på 70–80 procent.

10 I bilaga 2, avsnitt A, punkt a, andra stycket i direktiv 91/271 anges följande:

”Följande förhållanden bör beaktas vid bedömningen av vilket näringsämne som bör reduceras genom ytterligare rening:

i) Sjöar och vattendrag som mynnar ut i sjöar, reservoarer eller slutna bukter vilka konstateras ha liten vattenomsättning, varför ackumulering kan inträffa. I sådana



områden bör avlägsnande av fosfor ingå, såvida det inte kan visas att detta inte kommer att påverka eutrofieringsnivån. Om utsläpp sker från större tätorter kan också avlägsnande av kväve komma i fråga.

- ii) Flodmynningar, buker och andra kustvatten som konstateras ha liten vattenomsättning eller som tillförs stora mängder näringsämnen. Utsläpp från smärre tätorter är vanligen av mindre betydelse i sådana områden, men för större tätorter bör avlägsnande av fosfor eller kväve ingå, om det inte kan visas att avlägsnandet inte kommer att påverka eutrofieringsnivån.”

### *Den nationella lagstiftningen*

- 11 Enligt 4 § i statsrådets beslut nr 365/1994, av den 19 maj 1994, om rening av sådant avloppsvatten från allmänt avlopp och vissa industrisektorer som leds in i vatten samt rening av sådant avloppsvatten från industri som leds in i allmänt avlopp, utgör all vattenmiljö i Finland känsliga områden i den mening som avses i direktiv 91/271.
- 12 Det framgår av den beskrivning av den nationella lagstiftningen som görs i Republiken Finland, vilken inte har bestritts av kommissionen, att varje finländskt reningsverk för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 100 pe måste ha ett miljötillstånd, som meddelas efter en prövning i det enskilda fallet. Vid denna prövning beaktas alltid vattnets tillstånd och den inverkan som utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse har på detta.
- 13 Vid prövningen av reningsverk för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 4 000 pe har miljötillståndsverken tillgång till

sakkunskap inom miljörett samt inom vetenskap och teknik. Miljötillståndsverken ska beakta de upplysningar som de tar emot under tillståndsförfarandet, inbegripet yttrandet från den berörda regionala miljöcentralen.

- 14 Den regionala miljöcentralen har till uppgift att säkerställa allmänintresset på miljöområdet. I de yttranden den avger till miljötillståndsverken, ska den föreslå en reduktion av kvävebelastningen, när detta med beaktande av de lokala förhållandena och de senaste vetenskapliga rönen framstår som nödvändigt med hänsyn till miljön. Begäran om reduktion av kvävebelastningen ska i princip riktas till samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner direkt ut i området söder om Kvarken, vilken är belägen på gränsen mellan Bottenviken och Bottenhavet, vilka tillsammans utgör Bottniska viken. Bottniska viken utgör en arm av Östersjön.

### **Det administrativa förfarandet**

- 15 Den 1 juli 2002 riktade kommissionen en formell underrättelse till Republiken Finland och uppmanade den medlemsstaten att iaktta artikel 5 i direktiv 91/271. Kommissionen ansåg att det krävdes en mer långtgående rening, i den mening som avses i artikel 5.2, 5.3 och 5.5 i direktiv 91/271 (nedan kallad tertiär rening), av både kväve och fosfor i samtliga finländska tätorter med mer än 10 000 pe som är belägna i avrinningsområden till Östersjön.
- 16 Republiken Finland gjorde i sitt svar av den 27 augusti 2002 gällande att den följde direktiv 91/271. I enlighet med kraven i direktivet minskas nämligen kvävebelastningen när detta anses nödvändigt, med hänsyn till recipientens beskaffenhet.

- 17 Den 1 april 2004 avgav kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Finland med stöd av artikel 226 första stycket EG. Kommissionen ansåg att Republiken Finland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2, 5.3 och 5.5 i direktiv 91/271, genom att inte uppställa krav på en mer verksam rening av allt avloppsvatten som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, och uppmanade den medlemsstaten att inom två månader från delgivningen av yttrandet vidta nödvändiga åtgärder.
- 18 Kommissionen fann att Republiken Finlands svar på det motiverade yttrandet inte var tillfredsställande och beslutade därför att väcka förevarande talan.
- 19 Genom beslut av domstolens ordförande den 7 augusti 2008 tilläts Konungariket Sverige att intervensera till stöd för Republiken Finlands yrkanden.

## **Talan**

### *Parternas argument*

- 20 Kommissionen anser att skyldigheten att senast den 31 december 1998 ordna så, att allt avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vilket tas om hand genom ledningsnät, före utsläpp ska undergå mer långtgående rening än vad som följer av artikel 4 gäller för hela Finland, eftersom all vattenmiljö i Finland utgör känsliga områden i den mening som avses i direktiv 91/271.

- 21 Det följer under dessa omständigheter av direktiv 91/271 att det måste ske tertiär kväverening vid samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från finländska tätorter med mer än 10 000 pe, som är belägna i kustområden och i Östersjöns avrinningsområden.
- 22 För att uppfylla målet i direktiv 91/271 anser kommissionen att samtliga utsläpp från tätorter med mer än 10 000 pe som rinner ut i Östersjön ska renas från såväl fosfor som kväve. En sådan rening innebär att kväveflödet mot Östersjöns mitt, Finska viken, Skärgårdshavet samt vissa delar av Bottenhavet, begränsas. Detta leder i sin tur till att eutrofieringen i dessa områden begränsas. Enligt kommissionen har de finländska myndigheterna inte styrkt att beslutet att inte genomföra tertiär kväverening i samtliga berörda reningsverk inte inverkat på eutrofieringen i de nämnda områdena.
- 23 Republiken Finland har påpekat att avloppsvattnet från tätbebyggelse från samtliga finländska tätorter renas i biokemiska reningsverk och att dessa måste inneha ett miljötillstånd. En viktig del av tillståndsförfarandet är att inhämta utlåtanden från regionala miljöcentraler. Det åligger de regionala miljöcentralerna att rekommendera att det vidtas en reduktion av kvävebelastningen varje gång detta förefaller vara nödvändigt för att skydda miljön. Vid den regelbundna omprövning som görs av varje miljötillstånd, utvärderas i enlighet med direktiv 91/271 frågan huruvida det är nödvändigt att minska kvävebelastningen med hänsyn till de lokala förhållandena.
- 24 Republiken Finland har påstått att i den största delen av dess inlandsvatten, som utgörs av sjöar och åar, inverkar kväve inte på eutrofieringsprocessen, eftersom det näringsämne som reglerar denna är fosfor. Republiken Finland anser att kväve inte heller utgör ett näringsämne som reglerar eutrofieringen i samtliga finländska vattenområden.

- 25 Republiken Finland har mot denna bakgrund bestritt att det i direktiv 91/271 föreskrivs en skyldighet att reducera kvävebelastningen i samtliga avloppsvatten som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe. Bedömningen av huruvida det är nödvändigt att reducera kvävebelastningen ska, i enlighet med villkoren i tabell 2 i bilaga 1 till det nämnda direktivet, göras ”beroende på de lokala förhållandena”. Kommissionen har inte styrkt att de finländska myndigheterna vid varje prövning, enligt nationell lagstiftning, av huruvida miljötillstånd ska meddelas (eller förnyas) för reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 100 pe inte har krävt att kvävebelastningen ska minskas, när detta krävs enligt direktiv 91/271.
- 26 Republiken Finland har dessutom gjort gällande att begreppet ”de lokala förhållanden[-a]” som avses i tabell 2 i bilaga 1 till direktiv 91/271, är begränsat till det vattenområde i vilket utsläppen från reningsverk kan förorsaka sådana skador som avses i direktivet. Kravet på att kvävebelastningen i samtliga fall måste minskas i enlighet med de värden som anges i tabellen, oavsett hur vattenmiljöerna påverkas, är oförenligt med proportionalitetsprincipen.
- 27 Republiken Finland har även åberopat tre huvudsakliga skäl till stöd för sitt tillvägagångssätt att i det enskilda fallet bedöma huruvida det är nödvändigt att reducera kvävebelastningen för varje reningsverk som omfattas av skyldigheten att inneha ett miljötillstånd enligt den nationella lagstiftningen. Den medlemsstaten har för det första gjort gällande att eutrofieringen i Östersjön i vissa fall inte påverkas av att kvävebelastningen i avloppsvatten från tätbebyggelse reduceras, på grund av förekomsten av kväveretention i sjöar och åar. Det är för det andra inte uteslutet att en reduktion av kvävebelastningen, under vissa omständigheter, kan ha en skadlig inverkan på vattenområdets tillstånd, särskilt genom att ge upphov till blomning av vissa skadliga alger. Republiken Finland har för det tredje påpekat att det låga kväveflödet från Bottenviken, som inte uppvisar tecken på eutrofiering och i vilken kväve inte är det begränsande näringsämnet, inte kan anses ha givit upphov till någon skada, i den mening som avses i direktiv 91/271, i de berörda områdena.

*Domstolens bedömning*

- 28 Det framgår av artikel 5.2 i direktiv 91/271 att allt avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, som släpps ut i ett känsligt område, senast den 31 december 1998 ska undergå en mer långtgående rening än den som avses i artikel 4 i det nämnda direktivet.
- 29 Domstolen har i detta avseende redan fastställt att utsläpp i den mening som avses i artikel 5.2 i direktiv 91/271 föreligger, oberoende av om avloppsvattnet rinner ut direkt eller indirekt i ett känsligt område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2002 i mål C-396/00, kommissionen mot Italien, REG 2002, s. I-3949, punkterna 29–32). Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 72 i sitt förslag till avgörande, är detta i överensstämmelse med den höga skyddsnivå som eftersträvas i gemenskapens miljöpolitik enligt artikel 174.2 EG.
- 30 Olika skäl kan enligt bilaga 2, avsnitt A till direktiv 91/271, ligga till grund för att ett område betecknas som känsligt, nämligen eutrofiering, dricksvattenframställning och krav enligt andra direktiv.
- 31 Det är i förevarande fall utrett att Republiken Finland år 1994 betecknade samtliga sina vatten som områden som är känsliga för eutrofiering och att utsläpp från samtliga reningsverk i den medlemsstaten sker direkt eller indirekt i dessa områden.
- 32 I artikel 5.3 i direktiv 91/271 anges dessutom vilka krav som tertiär rening ska uppfylla i känsliga områden. Det följer av den bestämmelsen, jämförd med de bestämmelser till vilka den hänvisar, att utsläppen från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse i områden som är känsliga för eutrofiering ska uppfylla de krav som uppställs i tabell 2 i bilaga 1 till direktivet.

- 33 Domstolen har tidigare funnit att dessa krav är tillämpliga om inte annat följer av bestämmelserna i bilaga 2, avsnitt A punkt a andra stycket, till direktiv 91/271 (dom av den 23 september 2004 i mål C-280/02, kommissionen mot Frankrike, REG 2004, s. I-8573, punkterna 104 och 105). I punkt ii i den bestämmelsen anges således att när det är fråga om kustvatten som konstateras ha liten vattenomsättning eller som tillförs stora mängder näringsämnen, bör med avseende på större tätorter fosfor eller kväve avlägsnas, om det inte kan visas att avlägsnandet inte kommer att påverka eutrofieringsnivån.
- 34 Tabell 2 i bilaga 1 till detta direktiv avser reduktion av fosfor och kväve i avloppsvatten från tätbebyggelse. Enligt tabellens rubrik ska den ena eller båda parametrarna tillämpas beroende på de lokala förhållandena. Beroende på dessa förhållanden ska halten av kväve eller fosfor, eller halterna av båda ämnena, reduceras. En medlemsstat kan således välja att tillämpa värdena för koncentration eller för procentuell reduktion.
- 35 Kommissionen och Republiken Finland är överens om att eutrofieringen i Östersjön utgör ett betydande miljöproblem, och att denna situation har uppstått till följd av ökade halter av kväve och fosfor. Både dessa ämnen är emellertid oundgängliga för marint liv.
- 36 Såsom kommissionen har gjort gällande skiljer sig sättet att begränsa eutrofiering på grund av kväve och/eller fosfor betydligt åt från ett havsområde i Östersjön till ett annat, och sättet skiljer sig till och med inom samma havsområde. Det finns således inte någon enhetlig lösning på eutrofieringsproblemet som är tillämplig på hela Östersjön.
- 37 Det framgår av parternas yttranden att ett av näringsämnena, oavsett om det är fråga om fosfor eller kväve, vanligtvis förekommer i mindre mängder än det andra ämnet,

vilket leder till en minskad tillväxt av alger. Detta ämne betecknas därför "den begränsande faktorn". Beroende på vattnens känslighet kan tillväxten av alger därför begränsas genom att mängden fosfor eller kväve minskas.

- 38 Under sådana förhållanden bör inte samma åtgärder för att minska eutrofieringen vidtas i en del av Östersjön som i en annan del. I direktiv 91/271 föreskrivs i detta avseende att medlemsstaterna på grundval av de lokala förhållandena ska bedöma vilket ämne eller vilka ämnen – fosfor och/eller kväve – som bidrar till eutrofieringen och, i enlighet med denna bedömning, vidta lämpliga reningsåtgärder.
- 39 Såsom Republiken Finland har gjort gällande krävs det enligt direktiv 91/271 således inte undantagslöst att det sker en reduktion av kvävebelastningen, även om utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse sker till sådana recipienter som betraktas som känsliga områden. Det som är avgörande för huruvida halten av kväve och/eller fosfor ska reduceras är huruvida recipienten betraktas som ett känsligt område, i kombination med en bedömning av de lokala förhållandena.
- 40 Kommissionens tolkning, enligt vilken den omständigheten – att utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse till slut rinner ut i ett känsligt vattenområde – i sig räcker för att det ska anses vara nödvändigt med tertiär kväverening enligt direktiv 91/271, kan således inte godtas. I enlighet med artikel 5.5 i direktivet beror skyldigheten att reducera kvävebelastningen på i vilken utsträckning utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse, som är belägna i avrinningsområdena till känsliga vattenområden, bidrar till föroreningen av dessa vattenområden.
- 41 Den begränsande faktorn ska inte enbart fastställas med hänsyn till recipientens känslighet, utan även med hänsyn till den förorenande effekt som utsläppen har på recipienten. Det kan följaktligen inte påstås, såsom kommissionen har gjort, att såväl sjöar och floder som kustvatten i Finland ska anses vara känsliga för både fosfor och kväve, eftersom Egentliga Östersjön är föremål för en betydande eutrofiering på grund



av förekomsten av båda dessa ämnen och eftersom vatten från större delen av de finländska inlandsvattnen rinner ut i detta hav.

42 Det följer av dessa överväganden att det, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, i direktiv 91/271 inte föreskrivs någon allmän skyldighet att uppställa krav på tertiär kväverening av utsläppen från samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe.

43 Huruvida det krävs fosforreduktion och/eller kvävereduktion enligt direktiv 91/271 beror på de lokala förhållandena, det vill säga recipientens känslighet för det ena och/eller det andra av dessa näringsämnen, och på utsläppens förorenande effekt på recipienten. Det kan därför göras en gemensam bedömning av de i målet aktuella reningsverk vars utsläpp rinner ut i samma avrinningsområde.

44 Utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse, som är belägna i samma avrinningsområde inom ett känsligt område, ska dessutom, oberoende av huruvida det är fråga om direkta eller indirekta utsläpp, uppfylla de krav som enligt artikel 5.5 i direktiv 91/271 gäller för känsliga områden, enbart i den utsträckning som utsläppen bidrar till föroreningen av dessa områden. Det måste således finnas ett orsakssamband mellan utsläppen och föroreningen av de känsliga områdena.

45 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva huruvida kommissionen har styrkt att det finns ett sådant samband.

46 Enligt fast rättspraxis åligger det kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de

uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna, REG 1982, s. 1791, punkt 6, och av den 26 april 2007 i mål C-135/05, kommissionen mot Italien, REG 2007, s. I-3475, punkt 26).

47 När kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att bevisa att de påstådda faktiska omständigheterna faktiskt ägde rum på svarandemedlemsstatens territorium, åligger det den medlemsstaten att på ett sakligt och utförligt sätt bestrida de uppgifter som kommissionen har lagt fram samt följderna av dessa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 1988 i mål 272/86, kommissionen mot Grekland, REG 1988, s. 4875, punkt 21, och av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-7773, punkterna 84 och 86).

48 Det framgår av handlingarna i målet, att de finländska reningsverken är belägna i avrinningsområden vars recipienter för det första är Bottniska viken, i vilken Bottenviken och Bottenhavet ingår, för det andra Egentliga Östersjön, och för det tredje Finska viken.

49 Domstolen ska mot denna bakgrund pröva huruvida kommissionen har styrkt att kväveutsläppen från reningsverken för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, som är belägna i de relevanta avrinningsområdena till de ovannämnda havsområdena, bidrar till en eutrofiering av dessa områden.

De reningsverk vars utsläpp rinner direkt ut i Bottniska viken

50 Vissa av de utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som sker i Bottniska viken, rinner direkt eller indirekt ut i Bottenviken, och andra rinner direkt eller indirekt ut i Bottenhavet. Det är således möjligt att på samma gång bedöma samtliga aktuella reningsverk, vars utsläpp rinner ut i samma avrinningsområde.

— De reningsverk vars utsläpp rinner direkt ut i Bottenviken eller i dess avrinningsområde

51 Parterna är överens om att Bottenviken utgör det enda större område i Östersjön som generellt sett inte är påverkat av eutrofiering. Kommissionen har dessutom medgett att fosfor är den begränsande faktorn i Bottenviken. Republiken Finland har gjort gällande att när ett miljötillståndsverk anser det nödvändigt med hänsyn till de lokala förhållandena, uppställs det krav på att även kväverening ska genomföras vid de reningsverk för avloppsvatten som är belägna längs Bottenvikens kust.

52 Kommissionen har mot denna bakgrund inte styrkt att Republiken Finland på grund av förhållandena i Bottenviken var skyldig att uppställa krav på att det sker tertiär kväverening vid varje reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner ut i Bottenviken.

— De reningsverk vars utsläpp rinner direkt ut i Bottenhavet eller i dess avrinningsområde

53 Parterna är oeniga om dels huruvida det förekommer eutrofiering i Bottenhavet och vilken den begränsande faktorn är i detta havsområde, dels huruvida det sker en överföring av kväve från Bottniska viken till Egentliga Östersjön och vilka de eventuella verkningarna därav är.

— Huruvida eutrofiering förekommer och fastställande av den begränsande faktorn i Bottenhavet

- 54 Enligt resultaten från undersökningar som Republiken Finland har bifogat handlingarna i målet, är Bottniska viken, inbegripet Bottenhavet, det enda område i Östersjön i vilket det saknas uppenbara tecken på att eutrofiering förekommer.
- 55 Kommissionen har grundat sitt påstående att kväve utgör en viktig begränsande faktor för eutrofieringen i Bottenhavet på en rapport som upprättades på dess begäran år 2004 av Water Research Center om införlivandet av direktiv 91/271 i Finland (nedan kallad 2004 års rapport).
- 56 Det framgår emellertid av denna rapport att eutrofiering i allmänhet inte anses utgöra ett problem i Bottenhavet, och särskilt inte i det öppna havet i Bottniska viken. I den nämnda rapporten bekräftas dessutom att Skärgårdshavet med avseende på eutrofiering utgör ett övergångsområde mellan Finska viken och Bottniska viken. Vattnets kvalitet i detta område beskrivs i stor utsträckning som tillfredsställande.
- 57 Det följer av det ovan anförda att kommissionen inte har styrkt att kväve utgör en viktig begränsande faktor för eutrofieringen i det öppna havet i Bottenhavet.
- 58 I 2004 års rapport påstås att det förekommer eutrofiering i kustvattnen på grund av att vattenomsättningen är liten och att belastningen av näringsämnen är hög. I rapporten hävdas det även att fosfor är den huvudsakliga begränsande faktorn i de finländska kustvattnen.

59 I detta hänseende ska avsnitt A, punkt a andra stycket ii i bilaga 2 till direktiv 91/271 beaktas. Med avseende på kustvatten gäller enligt den bestämmelsen följande. När det konstateras att vattenomsättningen är liten eller att vattnen i fråga tillförs stora mängder näringsämnen är utsläpp från mindre tätorter vanligen av mindre betydelse. Beträffande utsläppen från större orter bör emellertid under sådana förhållanden fosfor och/eller kväve avlägsnas, om det inte visas att avlägsnandet inte kommer att inverka på eutrofieringsnivån.

60 Republiken Finland har med avseende på de reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som är belägna längs Bottenvikens kust gjort gällande att det kväve som förekommer i avloppsvattnet i allmänhet inte kan anses ge upphov till någon skada i den mening som avses i direktivet, med anledning av bland annat förekomsten av kväveretention.

61 Republiken Finland har för övrigt påstått, utan att kommissionen har förmått vederlägga detta, att enbart 0,3 procent av det sammanlagda kväve som varje år släpps ut i Bottenhavet härrör från det avloppsvatten från tätbebyggelse som släpps ut i Bottenviken. Enligt Republiken Finland skulle ett avlägsnande av kväve i Bottniska viken ha en så obetydlig inverkan på eutrofieringsnivån i Egentliga Östersjön att den inte skulle kunna mätas statistiskt.

62 Domstolen konstaterar mot denna bakgrund att kommissionen inte har styrkt att Republiken Finland på grund av förhållandena i Bottenhavet var skyldig att uppställa krav på tertiär kväverening av utsläppen vid samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelser som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner ut i Bottenhavet.

— Huruvida det förekommer en överföring av kväve från Bottniska viken till Egentliga Östersjön och de eventuella verkningarna därav

63 Kommissionen har gjort gällande att det, i vart fall, överförs en betydande mängd näringsämnen mellan de olika havsbassängerna. 62 procent av den sammanlagda

kvävemängd som direkt eller indirekt släpps ut i Bottenviken förs sedan vidare till Bottenhavet, som är ett havsområde i vilket kväve utgör en viktig begränsande faktor.

64 Det är riktigt, såsom kommissionen och Republiken Finland har gjort gällande, att skyldigheten att rena kväve ska bedömas ur ett helhetsperspektiv, med beaktande av både känsligheten hos inlandsvattnen och hos kustvattenrecipienterna. Det måste emellertid finnas gränser för begreppet avrinningsområde. Domstolen påpekar i detta hänseende att kommissionen vid förhandlingen, tvärtemot vad som framgår av punkt 44 i dess replik, har medgett att den inte har påstått att Bottenviken och Bottenhavet kan anses utgöra avrinningsområden till Egentliga Östersjön.

65 Republiken Finland har inte bestritt att det förekommer ett kväveflöde mellan olika havsområden. Republiken Finland har emellertid gjort gällande att det från denna omständighet inte kan dras slutsatsen att det med hänsyn till de lokala förhållandena är nödvändigt att minska kvävebelastningen vid varje reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe som är belägna längs dessa havsområdens kuster.

66 Det framgår av handlingarna i målet att Östersjön inte är ett djupt hav, vilket inte är något som gynnar vattenomsättningen. Såsom domstolen funnit i punkt 77 i dom av den 6 oktober 2009 i mål C-438/07, kommissionen mot Sverige (REG 2009, s. I-9517), begränsas vattenomsättningen mellan Bottenviken och Bottenhavet av naturliga hinder norr om Kvarkens skärgård. Bottenviken och Bottenhavet är nämligen förbundna med varandra genom trösklar över vilka vattnet är högst 25 meter djupt.

67 Domstolen konstaterar under dessa förhållanden att kommissionen inte har styrkt att det helt saknas fysiska hinder som begränsar överföringen av kväve mellan de relevanta havsbassängerna.

68 Bottenhavet är dessutom, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 93 i sitt förslag till avgörande, en effektiv kvävesänka.

69 Även om det förekommer överföring av kväve mellan Bottniska viken och Egentliga Östersjön, har kommissionen inte styrkt att transporten av vatten från Bottenviken och Bottenhavet mot Egentliga Östersjön medför att en betydande mängd kväveföroreningar överförs från norra Finland, där det inte sker något avlägsnande av kväve vid reningsverken.

70 Domstolen konstaterar i detta avseende att parterna är överens om att cirka 11 procent av den sammanlagda kvävemängden i Bottenhavet rinner ut i Egentliga Östersjön.

71 Såsom framgår av handlingarna i målet och Republiken Finlands yttranden under förhandlingen, är den relevanta procentsatsen den som motsvarar den kvävemängd som släpps ut från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner ut i Bottniska viken och transporteras i riktning mot Östersjön. Det sammanlagda kväveflödet kan däremot i förevarande fall inte anses utgöra en relevant faktor för att avgöra huruvida tertiär kväverening måste genomföras vid dessa reningsverk.

72 Det framgår av handlingarna i målet att näringsämnen, däribland kväve, har sitt ursprung i ett stort antal mänskliga verksamheter och når fram till havet genom, för det första, utsläpp i atmosfären och deponeringar från dessa, för det andra, utsläpp från punktkällor som är belägna längs kusten eller som härrör från avrinningsområden och som transporteras av floderna, och för det tredje, genom utsläpp från diffusa källor.

- 73 Det framgår av handlingarna i målet att en stor del av det kväve som finns i Bottniska viken härrör från utsläpp från diffusa källor. Jordbruket är den mänskliga verksamhet i denna kategori som står för den största andelen av kväveutsläppen.
- 74 Av detta följer att den kvävemängd som släpps ut från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe inte motsvarar den andel kväve som kommissionen har angett.
- 75 Det är mot denna bakgrund svårt att förstå vad kommissionens påstående om en överföring på 62 procent motsvarar. En sådan andel kan i vart fall inte motsvara den kvävemängd som finns i utsläppen från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe.
- 76 Enligt Republiken Finlands yttrande under förhandlingen, uppgår den kväveöverföring som enbart innefattar utsläpp av detta näringsämne från de aktuella reningsverken till cirka 1,2 procent.
- 77 Kommissionen har under sådana förhållanden inte visat att transporten av kväve som släpps ut från finländska reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe och som rinner ut i Bottniska viken och vidare till Egentliga Östersjön, kan anses vara signifikant i den mening som avses i rättspraxis, enligt vilken de kväveflöden som orsakas av det avloppsvatten från tätbebyggelse som rinner ut i eutrofierade vatten kan anses vara signifikanta om de motsvarar cirka 10 procent av de totala kväveflödena (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 77).



- 78 Helcomkommittén, som upprättades enligt Östersjökonventionen, fastställde vid ministermötet i Krakow den 15 november 2007, en aktionsplan för Östersjön (Helcom Baltic Sea Action Plan). I denna plan, som har varit föremål för diskussioner vid förhandlingen, anges en övre gräns för utsläpp av kväve och fosfor. Enligt aktionsplanen är det även nödvändigt att minska halterna av kväve och fosfor i de olika delarna av Östersjön. Av aktionsplanen framgår dock att det inte är nödvändigt att minska kvävehalten i Bottenviken och Bottenhavet.
- 79 I aktionsplanen rekommenderas en minskning av kvävet i Egentliga Östersjön med 94 000 ton per år. Såsom Republiken Finland har påpekat vid förhandlingen rör emellertid inte denna föreskrift den medlemsstaten. Den avser däremot staterna i Egentliga Östersjöns avrinningsområde.
- 80 Kommissionen har mot denna bakgrund varken styrkt att kväveutsläppen från Bottenvikens inlands- och kustvatten bidrar till eutrofieringen av Bottenhavet, eller att kväve utgör den viktigaste begränsande faktorn för eutrofieringen av Bottenhavet.
- 81 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte har styrkt att kvävet från de reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner ut i Bottniska viken bidrar till eutrofieringen i Egentliga Östersjön. Kommissionen har följaktligen inte styrkt att Republiken Finland var skyldig att uppställa krav på tertiär kväverening vid varje reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner ut i Bottniska viken.

82 Domstolen anser mot denna bakgrund att kommissionen inte har styrkt att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/271 med avseende på samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner ut i Bottniska viken.

De reningsverk vars utsläpp rinner direkt ut i Egentliga Östersjön eller i dess avrinningsområde

83 Med avseende på utsläppen från de reningsverk som är belägna i södra Finlands inland, vid vilka rening sker av avloppsvatten från tätorter med mer än 10 000 pe som är belägna i det avrinningsområde från vilket vatten dräneras till de kvävekänsliga områdena av Egentliga Östersjön, har Republiken Finland gjort gällande att tertiär kväverening inte är nödvändig, eftersom den naturliga kväveretentionen möjliggör ett tillräckligt avlägsnande av detta näringsämne.

84 Det framgår i detta hänseende av handlingarna i målet att retention är en naturlig process i de sjöar och vattendrag, i vilka den största mängden kväve som släpps ut fångas upp, och genom vilken kvävet förvandlas till en ofarlig gas. Denna process motsvarar det tillvägagångssätt som används vid avlägsnande av kväve vid reningsverk. Retentionen äger rum i synnerhet i de bassänger i vilka vattenomsättningen avtar och där vattnet vanligtvis stannar kvar under flera år. Processen innebär att kväve antingen försvinner med hjälp av det organiska ämne som finns i sjöarnas bottensediment, eller genom nitrifikation/denitrifikation av mikroorganismer, som avgår som kvävgaser i atmosfären.

85 Kommissionen har inte bestritt att retention är en kemisk process som äger rum i vatten och som föranleder en minskning av kvävehalten. Kommissionen har emellertid gjort gällande att denna process inte kan ersätta den kväverening vid reningsverk som föreskrivs i direktiv 91/271, då detta skulle strida mot försiktighetsprincipen och

domstolens rättspraxis. Kommissionen anser dessutom att kväveretentionen inte innebär ett varaktigt avlägsnande av kväve och att den är föremål för säsongsbaserade variationer.

86 Domstolen konstaterar att det inte finns någon bestämmelse i direktiv 91/271 enligt vilken naturlig kväveretention inte kan anses utgöra en metod för avlägsnande av kväve från avloppsvatten från tätbebyggelse.

87 Kommissionen har gjort gällande att kväveretention är en alltför instabil process för att kunna beaktas. Republiken Finland har emellertid anfört att det till grund för analyserna av retentionen upprättats sammanställningar per ämne över vattenområdena. Vid beräkningen av dessa sammanställningar har processerna för återgång av kväve till vattnet och för avlägsnande av kväve ur vattnet beaktats. Således har denitrifikation, kväveretention i bottensediment, kväveretention i atmosfären genom blågrönalger och frigörelse av kväve i vatten från bottensediment beaktats. Republiken Finland har tillagt att år med onormalt höga eller låga hydrologiska värden inte har tagits med i beräkningarna, eftersom det är medelvärdena under ett flertal år som redovisas. Kommissionen har inte invänt mot vad Republiken Finland har anfört i denna del.

88 Såsom det erinrats om ovan i punkt 44, måste det råda adekvat kausalitet mellan utsläppen och föroreningen av känsliga områden. Även om det bland annat på grund av förekomsten av kväve förekommer eutrofiering i Egentliga Östersjön, kan det därför inte krävas att det ska ske tertiär kväverening vid samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner ut i Egentliga Östersjön, såvida kommissionen inte har styrkt att utsläppen från dessa reningsverk bidrar till eutrofieringen.

89 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 82 i sitt förslag till avgörande, krävs det enligt tabell 2 i bilaga 1 till direktiv 91/271 inte någon fullständig rening i samband med tertiär rening, utan, vad avser kväve, en minskning av kvävehalten till antingen en norm

på 15 mg/l med avseende på tätorter med mellan 10 000 och 100 000 pe, eller en minskning motsvarande en lägsta procentsats på 70–80 procent. Ett indirekt kväveutsläpp i känsliga vatten medför således, med avseende på ett reningsverk, enbart en skyldighet att minska kvävehalten, om mer än 30 procent av det kväve som finns i avloppsvattnet från tätbebyggelse når de känsliga vattnen.

- 90 Domstolen ska således avgöra huruvida kommissionen har styrkt att utsläppen från varje reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, som sker direkt i Egentliga Östersjön eller i dess avrinningsområde, inte uppfyller dessa krav.
- 91 Finland är, såsom den finländska regeringen har anfört, ett land med många sjöar och åar. Republiken Finland har dessutom tillagt, vilket kommissionen inte har bestritt, att sötvattnen skapar vattenvägar i vilka korta floder förenar flera, på varandra följande, sjöar innan vattnet rinner ut i kustvattnen. Domstolen konstaterar mot denna bakgrund att de naturliga förhållandena i Finland förefaller vara gynnsamma för kväveretention.
- 92 Republiken Finland har gjort gällande att, i de flesta sjöar och åar, kväve inte inverkar på eutrofieringsprocessen, eftersom det näringsämne som reglerar denna process är fosfor. Domstolen konstaterar att kommissionen inte har förmått vederlägga detta argument.
- 93 Republiken Finland har påstått, vilket kommissionen inte har vederlagt, att det vid ett traditionellt reningsverk med utrustning för mekanisk, biologisk och kemisk rening alltid sker en viss kvävereduktion, även om reningsverket inte är särskilt utrustat för kväverening. Kvävereduktionen uppgår i ett sådant reningsverk till i genomsnitt 30 procent.

94 Mot bakgrund av det ovan anförda och med beaktande av de tekniska och vetenskapliga uppgifter som parterna har lagt fram, finner domstolen att kommissionen, med avseende på de utsläpp från reningsverk som direkt eller indirekt rinner ut i Egentliga Östersjön, inte har styrkt att det inte är möjligt att uppnå den lägsta nivå för avlägsnande av kväve som krävs enligt direktiv 91/271 genom de sammanlagda verkningarna av kvävereduktionen vid reningsverken och den naturliga retentionen.

95 Domstolen anser mot denna bakgrund att kommissionen inte har styrkt att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/271 med avseende på varje reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp direkt eller indirekt rinner ut i Egentliga Östersjön.

Utsläppen från reningsverk som rinner direkt ut i Finska viken eller i dess avrinningsområde

96 Med avseende på utsläppen från de reningsverk som är belägna i södra Finlands inland, vid vilka rening sker av avloppsvatten från tätorter som är belägna i det avrinningsområde från vilket vatten dräneras till de kvävekänsliga områdena av Finska viken, har Republiken Finland gjort gällande att tertiär kväverening inte är nödvändig, eftersom den naturliga kväveretentionen möjliggör ett tillräckligt avlägsnande av detta näringsämne.

97 De konstateranden som domstolen gjort ovan i punkterna 84–94 beträffande de reningsverk vars utsläpp direkt eller indirekt rinner ut i Egentliga Östersjön gäller i tillämpliga delar även för de reningsverk vars utsläpp direkt eller indirekt rinner ut i Finska viken.

- 98 Republiken Finland har påstått att det kväve som förekommer i det vatten som renas vid de reningsverk som är belägna längs med sjöar och åar, på grund av retentionen, inte överförs i betydande mängder till Finska viken, där det skulle kunna ge upphov till skadliga verkningar. Republiken Finland har, utan att kommissionen har invänt mot detta eller vederlagt detta, påstått att den mängd kväve som fångas upp i de finländska sjöarna motsvarar mellan 19 och 82 procent.
- 99 I den aktionsplan för Östersjön som nämns i punkt 78 ovan anges förvisso att de medlemsstater som är parter i Östersjökonventionen måste avlägsna 6 000 ton kväve från Finska viken. Med avseende på Östersjön uppgår kravet på att minska kvävebelastningen, vad gäller Republiken Finland, enbart till 1 200 ton per år.
- 100 Republiken Finland har även påpekat att av den totala kvävebelastning som i Finland har sitt ursprung i mänsklig verksamhet, utgörs den del som härrör från avloppsvatten från tätbebyggelse av ungefär 15 procent. Domstolen påpekar att detta påstående bekräftas av slutsatserna i de undersökningar som bifogats handlingarna i målet. Enligt dessa undersökningar är det jordbruket som i stor utsträckning orsakar föroreningen av Finska viken.
- 101 Domstolen konstaterar mot denna bakgrund att kommissionen inte har styrkt att utsläppen från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, som rinner direkt ut i Finska viken eller i dess avrinningsområde, på ett signifikant sätt bidrar till eutrofieringen i Finska viken. Såsom domstolen har erinrat om ovan i punkt 46 är det emellertid på kommissionen som det åligger att styrka detta.
- 102 Det är följaktligen inte styrkt att de finländska myndigheterna är skyldiga att uppställa krav på att tertiär kväverening genomförs vid reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse som härrör från tätorter med mer än 10 000 pe, vars utsläpp rinner direkt ut i Finska viken eller i dess avrinningsområde.

103 Av det som har anförts ovan följer att kommissionens talan ska ogillas.

### **Rättegångskostnader**

104 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Finland har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Republiken Finlands yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska Konungariket Sverige, som har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Europeiska gemenskapernas kommission ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter