

MØLLER

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 15 december 2011 *

I mål C-585/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Vestre Landsret (Danmark) genom beslut av den 2 december 2010, som inkom till domstolen den 13 december 2010, i målet

Niels Møller

mot

Haderslev Kommune,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av K. Schiemann, tillförordnad ordförande på åttonde avdelningen, samt domarna C. Toader och E. Jarašiūnas (referent),

* Rättegångsspråk: danska.

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 oktober 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Niels Møller, genom G. Lund, advokat,
- Haderslev Kommune, genom E. Gram, advokat,
- Danmarks regering, genom C. Vang, i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och D. Hadroušek, båda i egenskap av ombud,
- Irland, genom D. O’Hagan i egenskap av ombud, biträdd av B. Doherty, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom A. Alcover San Pedro och S. Petrova samt U. Nielsen, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av punkt 6.6 c i bilaga I till rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 (EUT L 33, s. 1) (nedan kallat direktiv 96/61).

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Niels Møller och Haderslev Kommune (Haderslev kommun, nedan kallad kommunen). Målet rör kommunens beslut om föreläggande för Niels Møller att minska anläggningens kapacitet till högst 750 platser för suggor.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

- 3 Artikel 1 i rådets direktiv 91/630/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning (EGT L 340, s. 33; svensk specialutgåva, område 3, volym 39 s. 202), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2001/88/EG av den 23 oktober 2001 (EGT L 316, s. 1) (nedan kallat direktiv 91/630), har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs de djurskyddskrav som minst måste uppfyllas beträffande avels- och slaktsvin.”

- 4 I artikel 2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

1. *svin*: ett svin som hålls för avel eller uppfödning oavsett ålder,

...

3. *gylta*: ett svin av honkön efter puberteten och före första grisningen,

4. *sugga*: ett svin av honkön efter första grisningen,

...”

5 Skälen 8 och 27 i direktiv 96/61 har följande lydelse:

”8. Syftet med samordnade åtgärder för att begränsa föroreningarna är att, under beaktande av avfallshanteringen, överallt där detta är möjligt förebygga utsläppen i luft, vatten och mark och att, om detta visar sig vara omöjligt, minimera föroreningarna för att kunna uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet.

...

27. Direktivet avser anläggningar och ämnen vilka utgör en betydande risk för föroreningar och därmed också för föroreningar över gränserna. ...”

6 Direktivets syfte och tillämpningsområde anges i artikel 1 på följande sätt:

”Detta direktiv syftar till att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar som härrör från de verksamheter som anges i bilaga I. Det innehåller bestämmelser som syftar till att undvika och, när detta visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark från dessa verksamheter, inbegripet åtgärder som

gäller avfall, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet, utan att detta påverkar tillämpning av bestämmelserna i [rådets] direktiv 85/337/EEG [av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5)] och andra gemenskapsbestämmelser i ämnet.”

7 Artikel 2 i direktiv 96/61 har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

...

3. *anläggning*: en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar.

4. *befintlig anläggning*: en anläggning i drift eller, inom ramen för den lagstiftning som gäller innan detta direktiv börjar tillämpas, en anläggning för vilken tillstånd har beviljats eller för vilken en behörig myndighets uppfattning, komplett tillståndsansökan har ingivits, under förutsättning att anläggningen är satt i drift senast ett år efter den dag då detta direktiv börjar tillämpas.

...

9. *tillstånd*: ett eller flera skriftliga beslut eller en del härav, varigenom tillstånd meddelas att driva en anläggning eller delar därav på vissa villkor som säkerställer att anläggningen uppfyller kraven i detta direktiv. ...

...”

8 Artikel 5 i direktiv 96/61 avser villkor för tillstånd för befintliga anläggningar. I artikel 5.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de behöriga myndigheterna med hjälp av tillstånd i överensstämmelse med artiklarna 6 och 8 eller på lämpligt sätt genom en förnyad bedömning av villkoren och, i förekommande fall, genom en uppdatering av villkoren, övervakar att befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med kraven i artiklarna 3, 7, 9, 10, 13 och 14 första och andra strecksatserna samt artikel 15.2 senast åtta år efter dagen för genomförande av detta direktiv, om inte annat följer av andra särskilda gemenskapsbestämmelser.”

9 Artikel 9 i direktivet avser villkor för tillstånd. I artikel 9.1 och 9.3 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall försäkra sig om att tillståndet omfattar alla nödvändiga åtgärder för att uppfylla de krav för tillstånd som avses i artiklarna 3 och 10, för att kunna säkerställa skydd av luft, vatten och mark och således uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet.

...

3. Tillståndet skall omfatta utsläppsgränsvärden för förorenande ämnen, i synnerhet de som anges i bilaga III, som den berörda anläggningen med hänsyn till deras beskaffenhet och förmåga att överföra föroreningar från ett element till ett annat (vatten, luft och mark) kan antas släppa ut i betydande mängder. Tillståndet skall vid behov innehålla lämpliga föreskrifter som säkerställer skydd av mark och grundvatten samt åtgärder för hanteringen av avfall som uppkommer vid anläggningen. Gränsvärdena kan vid behov kompletteras eller ersättas av likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder.

För anläggningar enligt 6.6 i bilaga I skall vid fastställande av utsläppsgränsvärden enligt den här punkten också beaktas de praktiska förutsättningar som gäller dessa kategorier av anläggningar.

...”

- 10 Enligt punkt 6.6 i bilaga I till direktiv 96/61 omfattas följande kategorier av verksamhet av direktivet:

”Anläggningar för djurhållning av fjäderfä eller svin, vilka anläggningar förfogar över mer än

...

- b) 2000 platser för slaktsvin avsedda för produktion (> 30 kg)

eller

c) 750 platser för suggor.”

- 11 I andra ledet i inledningen till nämnda bilaga preciseras att däri nämnda tröskelvärden vanligen hänför sig till produktionskapacitet eller avkastning.

Nationell rätt

- 12 I 41 § punkterna 1 och 2 i miljöskyddslagen (lov om miljøbeskyttelse), i dess lydelse enligt lagkungörelse nr 1757 av den 22 december 2006, föreskrivs följande:

”1. Om en tillståndspliktig verksamhet orsakar väsentlig förorening kan tillsynsmyndigheten meddela ett föreläggande om att föroreningen ska minskas, häribland att vissa åtgärder ska vidtas. Tillsynsmyndigheten kan även meddela ett föreläggande i de fall då en tillståndspliktig verksamhet kan antas innebära en risk för väsentlig förorening.

2. Om föroreningen inte kan minskas kan tillsynsmyndigheten meddela förbud mot fortsatt drift och eventuellt kräva att verksamheten läggs ned.”

- 13 I 1 § punkt 6 i tillståndskungörelse nr 1640 av den 13 december 2006, i dess vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet aktuella lydelse, föreskrivs följande:

”Anläggningar för djurhållning som omfattas av punkt I.101 i förteckningen i bilaga I ska anses utgöra en verksamhet som är tillståndspliktig intill dess att det företas ändringar eller utökningar ...”

- 14 I punkt I.101 i bilaga I till nämnda tillståndskungörelse föreskrivs följande:

”Anläggningar för djurhållning med en kapacitet på mer än

- a) 250 djur, dock 270 djur i de fall där minst 90 procent av djurenheterna utgörs av suggor med tillhörande smågrisar på upp till 30 kg, eller 750 platser för suggor.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 15 Kommunen företog den 8 november 2007 en miljöinspektion på Niels Møllers anläggning. Vid denna inspektion konstaterades att anläggningen hade 875 årssuggor. Den 26 november 2007 anmodade kommunen Niels Møller att minska kreatursbesättningen till högst 750 platser för suggor, eftersom han inte hade erforderligt tillstånd för att driva en anläggning med fler än 750 platser. Den 20 december 2007 förelade kommunen Niels Møller att senast till den 15 juni 2008 genomföra en sådan minskning. Niels Møller överklagade beslutet vid den hänskjutande domstolen.

- 16 Niels Møller gjorde vid den hänskjutande domstolen gällande att det ska göras skillnad mellan platser för gyltor och platser för suggor. Han anser att begreppet sugga endast omfattar vuxna hongrisar efter första grisningen, medan gylta betyder vuxna hongrisar som betäckts för första gången men som ännu inte haft sin första grisning. Niels Møller hävdade att kommunen följaktligen begått ett fel genom att inkludera antalet platser för gyltor vid anläggningen. Föreläggandet är därmed ogiltigt, eftersom hans anläggning inte förfogar över fler än 750 platser för suggor.
- 17 Kommunen hävdade vid den hänskjutande domstolen att det var berättigat att inkludera antalet platser för gyltor vid fastställandet av antalet platser för suggor. Den gjorde gällande att syftet med direktiv 96/61 är att skydda miljön och att det saknas anledning att anse att en gylta förorenar mindre än en sugga, eller att den ger upphov till andra föroreningar. Kommunen drog härav slutsatsen att uttrycket ”platser för suggor” innefattar platser för gyltor. Enligt kommunen saknar djurskyddslagstiftningen betydelse i detta sammanhang.
- 18 Vestre Landsret har i beslutet om hänskjutande angett dels att antalet platser för suggor på Niels Møllers anläggning endast överstiger 750 om platserna för gyltor beaktas, dels att platserna för suggor, det vill säga svin av honkön efter första grisningen, och för gyltor, det vill säga svin av honkön före första grisningen, är konstruerade på samma sätt.
- 19 Den hänskjutande domstolen har angett att det visserligen inte finns någon definition av uttrycket ”platser för suggor” i direktiv 96/61 men att det i direktiv 91/630 görs en skillnad mellan suggor och gyltor. Vestre Landsret har påpekat att gyltor utgör mellan 12 och 20 procent av suggbesättningen. Frågan uppkommer således huruvida punkt 6.6 c i bilaga I till direktiv 96/61 ska tolkas så att platser för gyltor inbegrips i de

platser som är avsedda för suggor, vilket har betydelse för direktivets tillämpningsområde och därmed för utgången i det nationella målet.

- 20 Mot denna bakgrund beslutade Vestre Landsret att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Ska bestämmelserna i punkt 6.6 c i bilaga I till ... direktiv [96/61] tolkas så, att de omfattar platser för gyltor?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 21 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida uttrycket ”platser för suggor” i punkt 6.6 c i bilaga I till direktiv 96/61 ska tolkas så att det innefattar platser för gyltor.
- 22 Niels Møller och Irland anser att frågan ska besvaras nekande, särskilt mot bakgrund av djurskyddslagstiftningen, enligt vilken det görs skillnad på suggor och gyltor. Niels Møller har vidare hävdad att enligt domstolens praxis kan föreningar från dessa djur inte beaktas när tolkningsfrågan ska besvaras, eftersom domstolen redan slagit fast att tröskelvärdena för förhandstillstånd för anläggningar för djurhållning inte kan beräknas enligt ett system med så kallade djurenheter.

- 23 Kommunen, den danska och den tjeckiska regeringen samt Europeiska kommissionen anser däremot att uttrycket ”platser för suggor” innefattar platser för gyltor. Detta beror enligt dem bland annat på att hänsyn till miljöskälen bör väga tyngst vid tolkningen av direktiv 96/61. Gyltor ger upphov till minst lika stora föroreningar som suggor.
- 24 Domstolen erinrar om att det framgår av beslutet om hänskjutande att uttrycket gylta i det aktuella fallet avser svin av honkön som har betäckts men ännu inte haft sin första grisning. I direktiv 96/61, i vilket uttrycket gylta inte förekommer, finns å andra sidan ingen definition av begreppet sugga.
- 25 Enligt fast rättspraxis ska fastställandet av betydelsen av och räckvidden för sådana uttryck som inte definierats i unionsrätten ske i enlighet med deras normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket de används och de mål som eftersträvas genom det regelverk i vilket de ingår (se, bland annat, dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkt 38, av den 22 december 2008 i mål C-549/07, Wallentin-Hermann, REG 2008, s. I-11061, punkt 17, samt av den 22 januari 2009 i mål C-473/07, Association nationale pour la protection des eaux et rivières och OABA, REG 2009, s. I-319, punkterna 23 och 24).
- 26 Behovet av en enhetlig tolkning av de olika språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse kräver dessutom att bestämmelsen, i händelse av skillnader mellan språkversionerna, tolkas utifrån den allmänna systematiken i och syftet med det regelverk i vilket bestämmelsen ingår (domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl., punkt 28, samt dom av den 19 april 2007 i mål C-63/06, Profisa, REG 2007, s. I-3239, punkt 14).
- 27 Vad gäller den normala betydelsen av uttrycket sugga ska det erinras om att det vanligtvis avser svin av honkön. I artikel 2 i direktiv 91/630 preciseras att de definitioner

som anges i direktivet endast gäller med avseende på direktivet, det vill säga dessa gäller enbart vid tillämpningen av det aktuella direktivet. Tvärtemot vad Irland har gjort gällande vid förhandlingen gör följaktligen inte den definition som ges av ordet sugga i nämnda artikel det möjligt att fastställa detta ords normala betydelse. I likhet med vad denna medlemsstat har påpekat har ordet sugga likväl inte en entydig betydelse i samtliga officiella språk i Europeiska unionen. Ordet kan nämligen, bland annat på det engelska och tyska språket, förstås som att det endast avser svin av honkön efter första grisningen.

- 28 Domstolen ska därför även undersöka den allmänna systematiken i direktiv 96/61 och detta direktivs syften.
- 29 Domstolen har redan slagit fast att syftet med direktiv 96/61, såsom detta definieras i artikel 1 i direktivet, är att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar som härrör från de verksamheter som anges i bilaga I i luft, vatten och mark, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön (domen i det ovannämnda målet *Association nationale pour la protection des eaux et rivières* och *OABA*, punkt 25).
- 30 Detta samordnade förfaringsätt konkretiseras genom en adekvat samordning av förfarandet och tillståndsvillkoren avseende industrianläggningar vars verksamhet medför en betydande risk för föroreningar. Därigenom blir det möjligt att uppnå den högsta skyddsnivån för miljön som helhet. Tillståndsvillkoren för industrianläggningar ska i samtliga fall inbegripa bestämmelser som syftar till att minimera långväga eller gränsöverskridande föroreningar och säkra en hög skyddsnivå för miljön som helhet (domen i det ovannämnda målet *Association nationale pour la protection des eaux et rivières* och *OABA*, punkt 26).

- 31 Eftersom syftet med direktiv 96/61 har getts en vid definition, kan punkt 6.6 c i bilaga I till direktivet inte, såsom Niels Møller och Irland har föreslagit, ges en restriktiv tolkning som innebär att gyltor inte omfattas av dess tillämpningsområde (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Association nationale pour la protection des eaux et rivières och OABA, punkt 27).
- 32 En tolkning enligt vilken gyltor likställs med suggor, i den mening som avses i punkt 6.6 c i bilaga I till direktiv 96/61, stöds för det första av det sammanhang i vilket begreppet sugga används i denna bestämmelse. I punkt 6.6 görs nämligen, vad avser intensiv svinhållning, en skillnad mellan slaktsvin över 30 kg avsedda för produktion (punkt 6.6 b) och suggor (punkt 6.6 c). Vad avser direktiv 96/61 görs således en skillnad mellan intensiv djurhållning av slaktsvin över 30 kg av han- eller honkön som hålls för uppfödning, och intensiv djurhållning av svin av honkön som hålls för avel. Det ligger i sakens natur att ett svin av honkön efter första betäckningen ingår i kategorin svin av honkön avsedda för smågrisproduktion, och det omfattas följaktligen av begreppet sugga i den mening som avses i punkt 6.6 c på samma sätt som ett svin av honkön efter första grisningen.
- 33 Denna tolkning stöds för det andra av den omständigheten att, vilket gjorts gällande av den danska och den tjeckiska regeringen samt kommissionen och som inte på något seriöst sätt ifrågasatts av Niels Møller, ett svin av honkön som blivit betäckt för första gången ger upphov till föroreningar som har samma påverkan på miljön som dem som en sugga efter första grisningen ger upphov till. Syftet med direktiv 96/61 är, såsom angetts i punkterna 29 och 30 i förevarande dom, att uppnå en hög skyddsnivå för miljön genom krav på tillstånd för och vissa villkor avseende industrianläggningar vars verksamhet medför en betydande risk för föroreningar. De föroreningar som uppkommer i en viss verksamhet har följaktligen, tvärtemot vad Niels Møller har gjort gällande, klar relevans vid tolkningen av punkt 6.6 c i bilaga I till direktivet.

- 34 Det ska även påpekas att domstolen i punkt 40 i den ovannämnda domen i målet Association nationale pour la protection des eaux och rivières och OABA inte har uteslutit att de faktiska föroreningar som orsakas av ett visst djur beaktas, när tröskelvärdena för förhandstillstånd för anläggningar för intensiv djurhållning beräknas enligt ett system med djurenheter. Domstolen har endast slagit fast att en sådan metod bara kan användas om syftet med direktiv 96/61, som är att förebygga och minska föroreningar som härrör från vissa verksamheter, respekteras fullt ut. Vidare får användningen av en sådan metod inte ha som följd att vissa anläggningar som omfattas av direktivets bestämmelser på grund av att de förfogar över ett visst antal platser inte omfattas av direktivet (domen i det ovannämnda målet Association nationale pour la protection des eaux et rivières och OABA, punkt 40).
- 35 Den omständigheten att det i direktiv 91/630 görs en skillnad mellan bland annat suggor och gyltor påverkar inte den tolkning som gjorts i punkt 32 i förevarande dom.
- 36 Det framgår nämligen av artikel 1 i direktiv 91/630 att de djurskyddskrav som minst måste uppfyllas beträffande avels- och slaktsvin fastställs i detta direktiv. Dessa krav ska enligt andra skälet i direktivet säkerställa djurskyddet för slaktdjur. Det är av detta skäl som det i direktivet bland annat finns bestämmelser som ska säkerställa att svin i vid mening bör hållas i en miljö som svarar mot deras behov av att röra sig och att böka, samt i förekommande fall ger dem möjlighet till samspel med andra svin (se skälen 4 och 5 i direktiv 2001/88).

- 37 Det är således uppenbart att syftet med direktiv 91/630 skiljer sig från syftet med direktiv 96/61. Dess bestämmelser kan följaktligen inte användas vid tolkningen av begreppet sugga i punkt 6.6 c i bilaga I till direktiv 96/61.
- 38 Direktiv 96/61 hänvisar vidare inte till direktiv 91/630 vad gäller definitionen av de verksamheter som omfattas av dess tillämpningsområde. Såsom redan konstaterats i punkt 27 i förevarande dom, preciseras i artikel 2 i direktiv 91/630 vidare att definitionerna i detta direktiv enbart avser det aktuella direktivet.
- 39 Av vad som ovan anförts följer att tolkningsfrågan ska besvaras på följande sätt: Uttrycket "platser för suggor" i punkt 6.6 c i bilaga I till direktiv 96/61 ska tolkas så att det innefattar platser för gyltor (svin av honkön som har betäckts men som ännu inte haft sin första grisning).

Rättegångskostnader

- 40 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

Uttrycket "platser för suggor" i punkt 6.6 c i bilaga I till rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006, ska tolkas så att det innefattar platser för gyltor (svin av honkön som har betäckts men som ännu inte haft sin första grisning).

Underskrifter