



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 september 2014*

”Fördragsbrott — Direktiv 91/676/EEG — Artikel 5.4 — Bilaga 2 A leden 1–3 och 5 — Bilaga 3 punkterna 1 leden 1–3, och 2 — Skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket — Spridningsperioder — Stallgödselbehållarnas lagringskapacitet — Begränsning av spridningen — Förbud mot spridning på starkt sluttande mark och på frusen eller snötäckt mark — Den nationella lagstiftningen är inte förenlig”

I mål C-237/12,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 16 maj 2012,

Europeiska kommissionen, företrädd av E. Manhaeve, B. Simon och J. Hottiaux, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, S. Menez och D. Colas, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J. L. da Cruz Vilaça (referent), G. Arestis, J.-C. Bonichot och A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 november 2013,

och efter att den 16 januari 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10 s. 192), genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att på ett fullständigt och korrekt sätt genomföra samtliga krav enligt artikel 5.4 jämförd med avsnitt A leden 1–3 och 5 i bilaga 2 och punkterna 1 leden 1–3, och 2 i bilaga 3 till det direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 2 Enligt elfte skälet i direktiv 91/676 bör åtgärdsprogram ”omfatta åtgärder för att begränsa spridningen på marken av alla kvävegödselmedel och särskilt fastställa gränser för användningen av stallgödsel”.
- 3 I artikel 1 i direktiv 91/676 anges att direktivet har till syfte att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening.
- 4 I artikel 4.1 i direktiv 91/676 föreskrivs följande:

”I syfte att för alla vatten åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar, skall medlemsstaterna inom två år efter dagen för anmälan av detta direktiv

- a) utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas av jordbrukare på frivillig basis och som åtminstone omfattar de punkter som anges i bilaga 2 avsnitt A,

...”

- 5 I artikel 5 i direktiv 91/676 föreskrivs följande:

”1. Inom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärds-program som avser de angivna känsliga områdena.

...

3. I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till

- a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor,

- b) miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga.

4. Åtgärdsprogrammen skall genomföras inom fyra år från det att de upprättades och skall omfatta följande obligatoriska åtgärder:

- a) åtgärderna i bilaga 3,
- b) de åtgärder som medlemsstaterna har angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed enligt artikel 4, utom när detta är överflödigt på grund av åtgärderna i bilaga 3.

...”

- 6 I bilaga 2 A leden 1–3 och 5 till direktiv 91/676, som har rubriken ”Riktlinjer för god jordbrukssed”, föreskrivs följande:

”Riktlinjer för god jordbrukssed med målsättningen att minska nitratförorening och att ta hänsyn till förhållanden i olika delar av gemenskapen bör omfatta följande punkter i relevanta delar:

- 1) Tidsperioder när det inte är lämpligt att tillföra jorden gödselmedel.
- 2) Tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark.
- 3) Tillförsel av gödselmedel på vattenmättad, översvämmad, frusen eller snötäckt mark.

...

- 5) Kapacitet hos och konstruktion av lagringsutrymmen för stallgödsel, inbegripet åtgärder för att förhindra vattenförorening genom avrinning och läckage av vätskor som innehåller stallgödsel eller härrör från lagrat växtmaterial, t.ex. ensilage, till grund- och ytvattnet.

...”

- 7 Punkterna 1–3 i bilaga 3 till direktiv 91/676, vilken har rubriken ”Åtgärder som skall ingå i åtgärdsprogram enligt artikel 5.4 a”, har följande lydelse:

”1. Åtgärder skall omfatta regler om

- 1) tidsperioder när spridning på mark av vissa typer av gödselmedel är förbjuden,
- 2) stallgödselbehållarnas lagringskapacitet, vilken skall överstiga den som erfordras för lagring under den längsta period som det i ett känsligt område är förbjudet att sprida gödselmedel, utom i fall då det kan visas för den behöriga myndigheten att den mängd gödsel som överstiger lagringskapaciteten kan bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada,
- 3) att begränsa spridning på mark av gödselmedel enligt god jordbrukssed och med beaktande av det känsliga områdets egenskaper, särskilt i fråga om

- a) markbeskaffenhet, jordtyp och lutning,
- b) klimatförhållanden, nederbörd och bevattning,
- c) markanvändning och jordbruksmetoder, inbegripet växtföljd,

och med utgångspunkt från en balans mellan

- i) grödans beräknade kvävebehov,

och

- ii) kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel motsvarande

— den mängd kväve som finns i jorden vid den tidpunkt då grödans kvävebehov ökar väsentligt (återstående mängder vid slutet av vintern)

- det kväve som tillförs via nettomineraliseringen av jordens förråd av organiskt kväve,
- tillförsel av kväveföreningar via stallgödsel,
- tillförsel av kväveföreningar via handelsgödsel och annat gödselmedel.

2. Dessa åtgärder skall säkerställa att den mängd stallgödsel som för varje gård eller djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider en viss mängd per hektar.

Den fastställda mängden per hektar skall vara den mängd gödsel som innehåller 170 kg N. Dock får medlemsstaterna

- a) under det första fyraåriga åtgärdsprogrammet tillåta en mängd gödsel som innehåller högst 210 kg N,
 - b) under och efter det första fyraåriga åtgärdsprogrammet fastställa andra mängder än de ovan angivna. Dessa mängder skall fastställas på ett sådant sätt att det inte inverkar på möjligheten att uppnå de syften som anges i artikel 1 och skall bestämmas med utgångspunkt från objektiva kriterier, exempelvis
 - lång vegetationsperiod,
 - grödor med stor kväueupptagningsförmåga,
 - högt nederbördsöverskott i det känsliga området,
 - jordar med exceptionellt stor denitrifikationskapacitet.
- Om en medlemsstat tillåter en annan mängd enligt andra stycket led b, ska den underrätta kommissionen, som ska granska om åtgärden är berättigad i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 9.2.

3. Medlemsstaterna får beräkna de mängder som avses i punkt 2 med utgångspunkt från antalet djur.

...”

Fransk rätt

- 8 Artikel 5 i direktiv 91/676 har införlivats med fransk rätt genom dekret nr 2001-34 av den 10 januari 2001 om åtgärdsprogram för skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket. Bestämmelserna i dekretet har lagfästs i artiklarna R. 211-80–R. 211-85 i miljölagen (code de l'environnement).
- 9 Förordning av den 6 mars 2001 om åtgärdsprogram som ska genomföras i känsliga områden för att minska vattenföroreningar av nitrater från jordbruket (JORF av den 25 mars 2001, s. 4712) (nedan kallad förordningen av den 6 mars 2001) antogs i enlighet med dekret nr 2001-34.
- 10 I förordning av den 1 augusti 2005 om minimikrav för känsliga områden och om ändring av förordningen av den 6 mars 2001 om åtgärdsprogram som ska genomföras i känsliga områden för att minska vattenföroreningar av nitrater från jordbruket (JORF av den 16 september 2005, s. 15019) (nedan kallad förordningen av den 1 augusti 2005) fastställs sådana krav bland annat avseende metoderna för beräkning av den största mängd kväve i stallgödsel som får spridas årligen.

- 11 I cirkulär av den 15 maj 2003 med rubriken "Instruktioner för genomförande av [programmet för bekämpning av föroreningar från jordbruket (PMPOA)]: Förenklingar och Ändringar" fastställs utsläppsvärden för kväve för varje djurslag (nedan kallat cirkuläret av den 15 maj 2003).
- 12 Genom dekret nr 2011-1257 av den 10 oktober 2011 om åtgärdsprogram för skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (JORF av den 11 oktober 2011, s. 17097) ändrades artiklarna R. 211-80–R. 211-85 i miljölagen.
- 13 Förordning av den 19 december 2011 om ett nationellt åtgärdsprogram som ska genomföras i känsliga områden för att minska vattenföroreningar av nitrater från jordbruket (JORF av den 21 december 2011, s. 21556) (nedan kallad förordningen av den 19 december 2011) antogs i enlighet med dekret nr 2011-1257.

Förordningen av den 6 mars 2001

- 14 Förordningen av den 6 mars 2001 innehåller en bilaga med rubriken "Teknisk ram för utarbetande av åtgärdsprogram". I del 2 i den bilagan finns bland annat punkterna 2.3–2.5. I punkt 2.3, som har rubriken "Jämvikt för kvävegödsling av en jordlott och för konstbevattnade odlingar", föreskrivs följande:

"Den mängd gödselmedel som sprids ut ska begränsas med utgångspunkt i jämvikten mellan odlingarnas uppskattade kvävebehov samt all annan kvävetillförsel och alla andra kvävekällor. Den kvävetillförsel som ska beaktas avser samtliga gödselmedel ...

De regler för spridning som ska iakttas för att säkerställa att gödslingen sker så att jämvikt uppnås samt de anpassningar som har samband med konstbevattning ska anges i åtgärdsprogrammet. Med åtskillnad mellan odlingar som konstbevattnas och sådana som inte konstbevattnas ska för varje odling minst anges grunderna för beräkning av mängden (beräknad skörd, markens kvävehalt ...) och hur uppdelning ska ske.

Grunderna för beräkning och reglerna för spridning fastställs med utgångspunkt i tillgängliga lokala jordbruksdata med beaktande av den grad av kväveläckage som är förenlig med kraven på vattenkvalitet.

Jordbrukaren måste ha kännedom om hur stora mängder kväve som tillförs genom stallgödsel eller andra organiska gödselmedel ... När dessa ämnen inte härrör från jordbruksföretaget ska uppgifter som gör det möjligt för jordbrukaren att förfoga över dessa upplysningar och uppgifter om vilken typ av gödselmedel dessa ämnen tillhör inhämtas från leverantören av ämnena."

- 15 I punkt 2.4 i förordningen av den 6 mars 2001, som har rubriken "Typer av gödselmedel och perioder då det är förbjudet att sprida dessa", fastställs de minimiperioder då det är förbjudet att sprida olika typer av gödselmedel. Enligt den tabell som återges i den punkten är det med avseende på jordbruksgrödor som sås på hösten förbjudet att sprida gödselmedel av typ II mellan den 1 november och den 15 januari och gödselmedel av typ III mellan den 1 september och den 15 januari. Med avseende på jordbruksgrödor som sås på våren är det förbjudet att sprida gödselmedel av typ I mellan den 1 juli och den 31 augusti, gödselmedel av typ II mellan den 1 juli och den 15 januari och gödselmedel av typ III mellan den 1 juli och den 15 februari. För ängsmark som varit besädd i mer än sex månader är det förbjudet att sprida gödselmedel av typ II mellan den 15 november och den 15 januari och gödselmedel av typ III mellan den 1 oktober och den 31 januari.

- 16 I punkt 2.5 i den ovannämnda förordningen, som har rubriken "Särskilda villkor för spridning på mark", föreskrivs följande:

"...

2 På starkt sluttande mark Spridning av gödselmedel är förbjuden på starkt sluttande mark. I åtgärds-programmet anges i vilka situationer förbudet gäller med hänsyn till risken för avrinning utanför den jordlott som spridningen avser eller den lutningsprocent över vilken det är förbjudet att sprida gödselmedel.

3 På kraftigt frusen, översvämmad, vattenmättad eller snötäckt mark I nedanstående tabell fastställs begränsningarna för spridning på marken. I åtgärdsprogrammet föreskrivs villkoren för att genomföra reglerad spridning. [Enligt den tabell som anges i den punkten är spridning av gödselmedel av typerna I och III på kraftigt frusen mark förbjuden eller reglerad och spridning av gödselmedel av typ II är förbjuden. På snötäckt mark är spridning av gödselmedel av typ I förbjuden eller reglerad och spridning av gödselmedel av typ I och II är förbjuden.] På mark som är frusen endast på ytan och som omväxlande är frusen och tinad under ett dygn är spridning tillåten med avseende på samtliga typer av gödselmedel. ..."

Förordningen av den 1 augusti 2005

- 17 I bilaga II punkt 1 i förordningen av den 1 augusti 2005, som har rubriken "Beräkning av mängden kväve i stallgödsel som är tillgänglig på jordbruksföretaget", föreskrivs följande:

"Det är fråga om mängden kväveutsläpp från djur, vilken erhålls genom att antalet djur multipliceras med de kväveutsläpp som kan spridas från varje djur, i förekommande fall justerat med den mängd kväve som sprids hos utomstående och den mängd kväve som kommer från utomstående.

..."

Förordningen av den 19 december 2011

- 18 Artikel 2 i förordningen av den 19 december 2011 har följande lydelse:

"I. Dimensioneringen av de lagringsutrymmen som föreskrivs i bilaga I punkt II ska genomföras inom följande tidsfrister:

1. De lagringsmöjligheter som beräknas enligt DEXEL-metoden [(Diagnostic environnemental de l'exploitation d'élevage)] och på grundval av de perioder då spridning av gödselmedel är förbjuden, vilka anges i prefekturkungörelserna om de fjärde åtgärdsprogrammen, ska genomföras från och med den dag då denna förordning offentliggörs. ...
2. De lagringsmöjligheter som beräknas enligt DEXEL-metoden på grundval av bestämmelserna i bilaga I punkt I ... ska genomföras senast tre år efter att de femte regionala åtgärdsprogrammen har undertecknats och i vart fall senast den 1 juli 2016.

...

II. – Bestämmelserna i bilaga I.I, I.II.2, I.III.1 c, I.III.2, I.III.3, I.IV, I.V och I.VI träder i kraft den 1 september 2012."

- 19 I bilaga I del II till den ovannämnda förordningen, som har rubriken ”Bestämmelser om lagring av stallgödsel”, föreskrivs följande:

”1. Lagringsutrymmen.

Dessa bestämmelser är tillämpliga på samtliga djurbesättningar inom känsliga områden. ...

...

Lagringskapaciteten för stallgödsel måste, med beaktande av möjligheterna att bearbeta eller bortskaffa gödseln utan risk för vattenkvaliteten, omfatta minst de minimiperioder då det är förbjudet att sprida gödselmedel enligt I i denna bilaga Ytterligare risker i samband med klimatförhållandena ska beaktas.

Den minsta lagringskapacitet som fordras för varje jordbruksföretag uttrycks i det antal veckor då stallgödsel lagras. Lagringskapaciteten motsvarar den agronomiska kapaciteten, beräknad med utgångspunkt i DEXEL-metoden som utvecklats i samband med programmet för bekämpning av föroreningar från jordbruket Lagringskapaciteten ska fastställas för varje jordbruksföretag och för varje slags stallgödsel.

2. Lagring av viss stallgödsel på fältet.

...

Kompakt gödsel som inte kan läcka får lagras eller komposteras på fältet efter att ha lagrats i två månader under djuren eller i en gödselstack under sådana förhållanden som anges nedan.

...

Lagringstiden får inte vara längre än tio månader och samma plats får användas för lagring först sedan tre år har förflutit.

...”

- 20 I punkterna A–E i bilaga II till samma förordning fastställs normerna för utsöndring av kväve för varje djurart för genomförande av del V i bilaga I till den förordningen. Denna del avser sättet för beräkning av den största mängden kväve i stallgödsel som årligen får spridas på varje jordbruk.

Det administrativa förfarandet

- 21 Kommissionen ansåg att Republiken Frankrike inte på ett korrekt och fullständigt sätt hade genomfört bestämmelserna i artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med bilaga 2 A 1–5 och bilaga 3 punkterna 1 leden 1–3, och 2 till samma direktiv. Kommissionen inledde därför ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF.
- 22 Efter att ha lämnat en formell underrättelse till medlemsstaten och anmodat denna att inkomma med synpunkter, avgav kommissionen, eftersom den inte ansåg att svaret på underrättelsen var tillfredsställande, den 28 oktober 2011 ett motiverat yttrande, där Republiken Frankrike anmodades att vidta de åtgärder som krävdes för att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom två månader räknat från mottagandet av detsamma.

- 23 Republiken Frankrike besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 29 december 2011. Republiken Frankrike angav bland annat att kommissionens anmärkningar hade lett till en fördjupad omorganisation av de tillämpliga franska bestämmelserna. Enligt dekret nr 2011-1257 ska därför de bestämmelser som grundas på åtgärdsprogrammen för departementen ersättas med ett nationellt åtgärdsprogram och regionala åtgärdsprogram. Dessutom hade det nationella åtgärdsprogrammet godkänts enligt förordningen av den 19 december 2011. Det var därför säkerställt att miljöskyddet skulle komma att förstärkas under det följande regleringsåret. Republiken Frankrike anförde att det med hänsyn till de obligatoriska förfarandena för offentliga samråd och miljökonsekvens-bedömningar i praktiken var omöjligt att konkret genomföra de regionala åtgärdsprogrammen före mitten av år 2013.
- 24 Kommissionen väckte förevarande talan, eftersom den ansåg att Republiken Frankrikes svar på det motiverade yttrandet var otillfredsställande. Kommissionen frånträdde emellertid anmärkningen i det motiverade yttrandet avseende kravet enligt avsnitt A led 4 i bilaga 2 till direktiv 91/676.

Prövning av talan

- 25 Direktiv 91/676 syftar till att skapa nödvändiga verktyg för att säkerställa att vattnen i europeiska unionen skyddas mot förorening av nitrater från jordbruket (dom kommissionen/Nederländerna, C-322/00, EU:C:2003:532, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 26 För att uppnå dessa mål är medlemsstaterna, såsom framgår av artikel 5.1 i direktiv 91/676, skyldiga att upprätta och genomföra åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena.
- 27 Det framgår av elfte skälet i direktiv 91/676 att sådana åtgärdsprogram ska omfatta åtgärder för att begränsa spridningen på marken av alla kvävegödselmedel och särskilt för att fastställa gränserna för spridning av stallgödsel.
- 28 Enligt artikel 5.4 a och b i direktiv 91/676 ska de ovannämnda åtgärdsprogrammen, som det ankommer på medlemsstaterna att genomföra, innehålla vissa obligatoriska åtgärder som anges i bilagorna 2 och 3 till detta direktiv.
- 29 Enligt artikel 5.3 a och b samt avsnitt A led 1 i bilaga 2 till direktiv 91/676 ska i åtgärdsprogrammen hänsyn tas till bästa tillgängliga vetenskapliga och tekniska data (se, analogt, dom kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 63) samt de fysikaliska och geologiska villkoren och klimatförhållandena i varje region (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Nederländerna, EU:C:2003:532, punkterna 136 och 155).
- 30 Medlemsstaterna har visserligen ett visst handlingsutrymme när det gäller att välja på vilket sätt bestämmelserna i direktiv 91/676 ska genomföras (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Nederländerna, EU:C:2003:532, punkt 46), men de är såsom generaladvokaten har angett i punkt 30 i förslaget till avgörande, i vilket fall skyldiga att se till att målen för detta direktiv, och därmed för unionens miljöpolitik, uppnås i enlighet med artikel 191.1 och 191.2 FEUF.
- 31 För att fullt ut uppfylla kraven på rättssäkerhet är medlemsstaterna vidare enligt domstolens fasta praxis, i fråga om ett direktiv som i likhet med direktiv 91/676 innehåller tekniska bestämmelser på miljöområdet, särskilt skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva det aktuella direktivet är tydlig och precis (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Förenade kungariket, C-6/04, EU:C:2005:626, punkterna 21 och 26, och dom kommissionen/Belgien, C-120/09, EU:C:2009:802, punkt 27).

- 32 Slutligen ska det erinras om att det i ett fördragsbrottsförfarande, enligt domstolens fasta praxis, är kommissionen som har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet, och kommissionen ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrottet föreligger, utan någon möjlighet för kommissionen att stödja sig på någon presumtion (dom kommissionen/Cypern, C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 33 I förevarande mål ankommer det därför på domstolen att kontrollera om kommissionen har förebringat nödvändig bevisning för att visa att de åtgärder som Republiken Frankrike har vidtagit för att införliva direktiv 91/676 inte överensstämmer med kraven i detta.
- 34 Kommissionen har till stöd för sin talan anfört sex anmärkningar.

Den första anmärkningen: Åsidosättande av artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med avsnitt A led 1 i bilaga 2 och punkt 1 led 1 i bilaga 3 till samma direktiv

Parternas argument

- 35 Kommissionens första anmärkning sönderfaller i fem delar och avser de minimiperioder som fastställs i förordningen av den 6 mars 2001, under vilka det är förbjudet att sprida olika slags gödselmedel. I de fem delarna har kommissionen gjort gällande följande omständigheter mot Republiken Frankrike:
- Medlemsstaten har inte föreskrivit tidsperioder då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ I med avseende på jordbruksgrödor som sås på hösten och ängsmark som varit besädd i mer än sex månader.
 - Den har med avseende på jordbruksgrödor som sås på våren begränsat den tidsperiod då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ I till juli och augusti.
 - Den har med avseende på jordbruksgrödor som sås på hösten begränsat förbudet mot spridning av gödselmedel av typ II till perioden mellan den 1 november och den 15 januari, och har inte med avseende på samma grödor, förlängt den period då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ III till efter den 15 januari.
 - Den har med avseende på jordbruksgrödor som sås på våren inte förlängt den period då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ II till efter den 15 januari.
 - Den har med avseende på ängsmark som varit besädd i mer än sex månader föreskrivit förbud mot spridning av gödselmedel av typ II först från den 15 november och den har inte, med avseende på sådan ängsmark och bergiga regioner, förlängt förbudet mot spridning av gödselmedel av typ III till slutet av februari.
- 36 I den första delen av denna anmärkning har kommissionen gjort gällande att fransk rätt borde innehålla bestämmelser om förbud mot spridning, under vissa perioder, av samtliga typer av gödselmedel, eftersom spridning av vissa gödselmedel utan avbrott under hela året är skadlig och innebär att det inte är säkert att det går att uppnå direktivets mål att förhindra och minska nitratförorening av vatten som orsakas av jordbruket.
- 37 Med stöd av tillgängliga vetenskapliga data har kommissionen angett att den mängd kväve som frigörs ur organiska gödselmedel av typ I kan förorena vatten genom läckage och avrinning, trots att kväve frigörs långsamt ur sådana gödselmedel som därför innebär mindre risker än andra typer av gödselmedel. Enligt kommissionen är riskerna för vattenförorening särskilt betydande under höst och vinter, när växterna inte omedelbart kan ta upp kvävet, eftersom temperaturen är låg (lägre än 5 °C), och stora mängder nederbörd gör att de inte kan växa.

- 38 I den andra till den femte delen av sin första anmärkning har kommissionen, av samma skäl som dem som har åberopats till stöd för denna anmärknings första del, hävdade att de tidsperioder då det enligt den franska lagstiftningen är förbjudet att sprida olika typer av gödselmedel är för korta och bör förlängas så att de helt omfattar de perioder då det finns en påtaglig risk för att vatten förorenas av kväve som inte har tagits upp av växterna.
- 39 Kommissionen har tillagt att de nya tidsperioder då spridning är förbjuden enligt förordningen av den 19 december 2011 inte helt överensstämmer med kraven enligt direktiv 91/676, av skäl som angetts i bilaga III till det motiverade yttrandet. I sin replik har kommissionen anfört kritik mot tidsplanen för spridning av gödselmedel och mot klassificeringen av olika typer av gödselmedel enligt den förordningen. Kommissionen har begärt att domstolen ska fastställa att Republiken Frankrike även av detta skäl har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i detta avseende.
- 40 Republiken Frankrike har genmält först och främst att sedan förordningen av den 19 december 2011 antogs, föreskrivs enligt den nationella lagstiftningen numera en minimiperiod då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ I med avseende på jordbruksgrödor som sås på hösten och ängsmark som varit besädd i mer än sex månader.
- 41 Frankrike har anfört att tidsplanen för spridning av gödselmedel enligt förordningen av den 6 mars 2001 har ändrats helt genom förordningen av den 19 december 2011, med undantag av minimiperioderna för förbud mot spridning av gödselmedel av typerna II och III med avseende på ängsmark som varit besädd i mer än sex månader. Dessa perioder överensstämmer enligt Frankrikes uppfattning med direktiv 91/676.
- 42 Enligt Republiken Frankrike måste domstolen beakta förordningen av den 19 december 2011, eftersom det är en komplett och direkt tillämplig ordning som antogs före utgången av den frist som kommissionen fastställde i det motiverade yttrandet. Frankrike har betonat att om ett antal av de föreskrivna åtgärderna inte kan tillämpas omedelbart, beror det på att de av naturliga skäl inte kan genomföras under regleringsåret. Dessutom innebär rättssäkerhetsprincipen att enskilda måste få tillräckligt med tid för att anpassa sig till förändringarna.
- 43 Med stöd av tillgängliga vetenskapliga data har Republiken Frankrike gjort gällande att förbud mot spridning av stabila organiska gödselmedel av typ I, som avger mindre mängder kväve långsamt och gradvis under hela hösten och vintern, kan vara kontraproduktivt, eftersom det med hänsyn till att kväve immobiliseras i marken kan vara lämpligt att sprida gödselmedel under hösten, så att växterna under växtperioden kan utnyttja det kväve som frigörs. Därmed undviks miljöriskerna med att gödslingsperioderna koncentreras till vår och höst.
- 44 Republiken Frankrike har i övrigt hävdade att det föreligger ett vetenskapligt samförstånd om att betesmark för betesdjur, som kännetecknas av ett permanent växttäck, har ett lågt kväveläckage och ger ett kraftigt skydd mot att vattenmassor förorenas av bland annat vissa organiska gödselmedel av typ I. Den förbudsperiod som kommissionen föreslår för ängsmark som varit besädd i mer än sex månader är därför orimligt lång.
- 45 Republiken Frankrike anser slutligen att kommissionens kritik i repliken mot förordningen av den 19 december 2011 inte kan prövas, eftersom kommissionen i ansökan begränsade sina anmärkningar till bestämmelserna i förordningen av den 6 mars 2001.

Domstolens bedömning

– Upptagande till sakprövning

- 46 Beträffande frågan huruvida kommissionens första anmärkning kan prövas i sak, konstaterar domstolen att kommissionen i sin ansökan har begränsat sin kritik till tidsplanen för spridning av gödselmedel enligt förordningen av den 6 mars 2001. I fråga om den nya tidsplanen för spridning, enligt förordningen av den 19 december 2001, har kommissionen endast framfört kritik genom att hänvisa till utvärderingen i bilaga III till det motiverade yttrandet.
- 47 Kommissionens kritik i ansökan avsåg antingen att perioder inte hade fastställts då spridning är förbjuden eller att spridning var förbjuden under en för kort period. I repliken har kommissionen däremot formulerat anmärkningen till att avse dels underlåtenheten att föreskriva förbudsperioder av sådan längd som kommissionen ansåg vara lämpliga, vilka endast angavs i bilaga III till det motiverade yttrandet, och dels till att avse den oriktiga klassificeringen av olika typer av gödselmedel, vilket är en fråga som inte alls nämndes i ansökan.
- 48 Såsom framgår av bland annat artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler, i den lydelse som gällde när talan väcktes, och av rättspraxis avseende denna bestämmelse, ska ansökningar som inges enligt artikel 258 FEUF innehålla uppgifter om föremålet för talan och en kortfattad framställning av grunderna för densamma. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden ska kunna förbereda sitt försvar och domstolen kunna utöva sin kontroll (dom kommissionen/Italien, C-68/11, EU:C:2012:815, punkt 51 och där angiven rättspraxis). Enligt fast rättspraxis är denna skyldighet inte uppfylld om kommissionens anmärkningar inte framgår i ansökan annat än genom hänvisning till motiveringen i den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet (dom kommissionen/Grekland, C-375/95, EU:C:1997:505, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 49 Även om det enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna, i den lydelse som gällde när kommissionens replik gavs in, under vissa förhållanden är tillåtet att åberopa nya grunder, kan en part inte ändra själva föremålet för talan under rättegången (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Frankrike, C-256/98, EU:C:2000:192, punkt 31, och dom kommissionen/Slovenien, C-627/10, EU:C:2013:511, punkt 44).
- 50 Kommissionens första anmärkning kan därför inte prövas i sak till den del kommissionen har klandrat Republiken Frankrike för ytterligare åsidosättanden utöver dem som – åtminstone i tillräckligt klara ordalag – anges i ansökan.
- 51 Inte desto mindre ska det konstateras att kommissionen inte har ändrat saken i målet genom att under förfarandet rikta talan mot förordningen av den 19 december 2011, som endast innehåller en upprepning av de tidsperioder som fastställdes i förordningen av den 6 mars 2001 om förbud mot spridning av gödselmedel av typerna II och III med avseende på ängsmark som såtts för längre tid sedan än sex månader (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Belgien, C-221/03, EU:C:2005:573, punkt 39, och dom kommissionen/Frankrike, C-197/12, EU:C:2013:202, punkt 26). Kommissionens yrkande om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter kan därför prövas i sak med avseende på de bestämmelser i förordningen av den 19 december 2011 som endast innehåller en upprepning av de förbudsperioder som fastställdes i förordningen av den 6 mars 2001.

– Prövning i sak

- 52 Enligt domstolens fasta praxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och senare förändringar kan inte beaktas av domstolen (dom kommissionen/Italien, C-85/13, EU:C:2014:251, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 53 Eftersom kommissionens motiverade yttrande daterades den 27 oktober 2011 och togs emot av Republiken Frankrike den 28 oktober samma år, och eftersom den frist som föreskrevs var fastställd till två månader från mottagandet av yttrandet, ska bedömningen av huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger således göras med avseende på den situation som förelåg den 28 december 2011.
- 54 Trots att förordningen av den 19 december 2011 antogs före utgången av den frist som föreskrevs i det motiverade yttrandet, ska därför de bestämmelser i den förordningen beaktas som hade trätt i kraft den 28 december 2011, men inte de bestämmelser som trädde i kraft efter den dagen.
- 55 Enligt artikel 2, del II i den förordningen skulle bestämmelserna om de minimi-perioder då det är förbjudet att sprida olika typer av gödselmedel träda i kraft först den 1 september 2012, det vill säga efter utgången av den frist som föreskrevs i det motiverade yttrandet. Domstolen kan därför inte beakta de ändringar som införts enligt dessa bestämmelser.
- 56 Enligt domstolens fasta praxis grundas ett fördragsbrottsförfarande på ett objektivet konstaterande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt unionsrätten. En medlemsstat kan därför inte åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Irland, C-55/12, EU:C:2013:274, punkt 45, och dom kommissionen/Republiken Tjeckien, C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 48).
- 57 De svårigheter som Republiken Frankrike har åberopat för att motivera att förordningen av den 19 december 2011 började tillämpas gradvis, kan i förevarande mål inte hindra ett objektivet konstaterande av att direktiv 91/676 åsidosatts.
- 58 Beträffande anmärkningen i sak, föreskrivs i artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med avsnitt A led 1 i bilaga 2 och punkt 1 led i bilaga 3 till detta, att de ovannämnda åtgärdsprogrammen obligatoriskt ska omfatta tidsperioder när det inte är lämpligt, eller till och med förbjudet, att tillföra jorden gödselmedel. Domstolen har slagit fast att förbudet mot spridning under vissa tidsperioder under året är en grundläggande bestämmelse i direktiv 91/676, och det medges inte någon möjlighet till undantag (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Luxemburg, C-526/08, EU:C:2010:379, punkterna, 54, 55 och 57).
- 59 I fråga om den första till och med den fjärde delen i kommissionens första anmärkning finner domstolen att Republiken Frankrike inte har bestritt att den tidsplan för spridning av gödselmedel som föreskrivs i förordningen av den 6 mars 2001 inte överensstämmer med kraven i direktiv 91/676. Republiken Frankrike har endast angett att de minimiperioder då det är förbjudet att sprida olika typer av gödselmedel fastställs eller förlängs enligt de nya bestämmelserna i förordningen av den 19 december 2011.
- 60 I sina inlagor till domstolen har Republiken Frankrike, i fråga om den femte delen i kommissionens första anmärkning, gjort gällande att organiska gödselmedel av typ II med snabb mineralisering och gödselmedel av typ III, bör spridas i så nära anslutning till växtperioden som möjligt. Republiken Frankrike har emellertid inte bestritt att växternas möjligheter att uppta kväve upphör före den 15 november, och inte heller att temperaturerna i bergsområdena under längre tid ligger under tröskelvärdet (5 °C) för när växterna kan uppta kväve.

- 61 Inte heller kan Republiken Frankrikes argument i fråga om stabila organiska gödselmedel av typ I, vilka har sammanfattats ovan i punkterna 35 och 36, motivera att spridning av organiska gödselmedel av typ II är tillåten under den tid då växterna inte upptar kväve. Det framgår nämligen av de handlingar som ingetts till domstolen, och som Frankrike inte har ifrågasatt, att riskerna för vattenförorening i samband med spridning är större under den tiden på året, på grund av att de gödselmedlen redan innehåller en större andel mineraliserat kväve. Detsamma gäller med nödvändighet mineralgödselmedel av typ III.
- 62 Såsom domstolen anmärkt ovan i punkt 29, ska de särskilda klimatförhållandena i bergsområdena beaktas när de tidsperioder fastställs, under vilka det är förbjudet att sprida olika typer av gödselmedel.
- 63 I fråga om Republiken Frankrikes argument att ängsmark har ett permanent växttäck som ger ett skydd mot att vatten förorenas av kväveläckage, betonar domstolen dessutom att den vetenskapliga studie som ligger till grund för det argumentet inte på något sätt utesluter att det föreligger risk för förorening i samband med att gödselmedel sprids när växterna inte växer. Den studien är i realiteten begränsad till att slå fast att kväveläckage har uppmätts till en lägre nivå på betesmark för betesdjur.
- 64 Mot bakgrund härav ska kommissionens första anmärkning anses vara välgrundad.

Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med avsnitt A led 5 i bilaga 2 och punkt 1 led 2 i bilaga 3 till samma direktiv

Parternas argument

- 65 I den andra anmärkningen, som sönderfaller i tre delar, har kommissionen framfört kritik mot bestämmelserna om lagring av stallgödsel i förordningen av den 6 mars 2001 och i åtgärdsprogrammen för departementen. De olika delarna avser följande:
- Det saknas tvingande regler för jordbrukare som innehåller klara, exakta och objektiva kriterier för att fastställa den nödvändiga lagringskapaciteten.
 - Det saknas regler för att säkerställa att jordbruken har tillräcklig lagringskapacitet.
 - Det är tillåtet att lagra kompakt gödsel innehållande halm på fältet under en period av tio månader.
- 66 Till stöd för den första delen av anmärkningen har kommissionen gjort gällande att den nationella lagstiftningen inte innehåller så klara, exakta och objektiva kriterier att jordbrukarna kan beräkna vilken lagringskapacitet de måste ha och administrationen på ett lämpligt sätt kan kontrollera hanteringen av stallgödseln. Kommissionen anser att det bästa sättet för detta är att fastställa lagringskapaciteten uttryckt i hur många månader och veckor stallgödsel kan uppkomma och att förena detta med ett angivande av vilka volymer stallgödsel som varje djurslag producerar.
- 67 Till stöd för den andra delen av den andra anmärkningen har kommissionen gjort gällande att det i den franska lagstiftningen inte föreskrivs att lagringskapaciteten ska slås fast med beaktande av den säkerhetsmarginal som är nödvändig för lagringen när det är omöjligt att sprida stallgödsel på grund av särskilda väderleksförhållanden. Enligt kommissionen borde det krävas en lagringskapacitet på minst fem månader för departementen i regionerna Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Midi-Pyrénées och Provence-Alpes-Côte d'Azur, och på minst sex månader för departementen i övriga franska regioner.

- 68 I samband med de två första delarna har kommissionen dessutom angett att DEXEL-metoden, som föreskrivs i förordningen av den 19 december 2011, inte är lämplig för att beräkna lagringskapaciteten. Enligt den metoden införs nämligen komplicerade regler som medför att det är nödvändigt att en auktoriserad besiktningsman gör en individuell tillämpning för varje jordbruk. Dessutom kan lagringskapaciteten även fortsättningsvis och fram till den 1 juli 2016 komma att beräknas på grundval av de oriktiga tidsperioder för förbud mot spridning av gödselmedel som föreskrivs i förordningen av den 6 mars 2001. Kommissionen har hävdatt att det verkliga syftet med den metoden är att lagringskapaciteten anpassas till ekonomiska och agronomiska begränsningar för varje jordbruk och inte till tidsperioder då spridning är förbjuden.
- 69 I den tredje delen av denna anmärkning har kommissionen påpekat att det är tillåtet att lagra kompakt gödsel innehållande halm direkt på fältet under tio månader enligt nästan samtliga åtgärdsprogram för departementen. Enligt kommissionen innebär sådan lagring under lång tid, utan skydd mellan marken och gödselmedlen och utan att dessa är övertäckta, stora risker för vattenförorening och borde förbjudas. I repliken har kommissionen tillagt att de nationella myndigheterna inte har möjligheter att kontrollera hur länge lagringen pågår, eftersom det enligt förordningen av den 19 december 2011 inte fordras att jordbrukaren registrerar vilken dag lagringen på fältet görs.
- 70 Republiken Frankrike har bestritt kommissionens synsätt och har gjort gällande att DEXEL-metoden innebär att samtliga relevanta parametrar, medräknat osäkra klimatförhållanden, beaktas för att ge en tillförlitlig bild av lagringsbehoven för varje jordbruk inom känsliga områden. Att denna metod tillämpas leder följaktligen till en minsta lagringskapacitet som är större än den kapacitet som är nödvändig för lagring under den längsta tidsperiod då det är förbjudet att sprida gödselmedel. Enligt Frankrike ger föreskrifter om en lagringskapacitet på sex månader för de flesta franska regionerna och på fem månader för regionerna i Sydfrankrike inte möjlighet att beakta hur olika jordbruken är och inte heller de olikartade mark- och klimatförhållandena samt de agronomiska förhållandena i Frankrike.
- 71 Republiken Frankrike har inledningsvis gjort gällande att den tredje delen av kommissionens andra anmärkning inte kan prövas i sak, i den mån den avser själva principen om tillstånd till lagring på fältet av kompakt gödsel innehållande halm, under vilka förhållanden lagringen sker och metoderna för kontroll av de tillämpliga nationella reglerna. Under det administrativa förfarandet kritiserade kommissionen nämligen endast att denna slags lagring är tillåten under orimligt lång tid.
- 72 Beträffande denna del av kommissionens andra anmärkning i sak har Republiken Frankrike gjort gällande att det i förordningen av den 19 december 2011, som innehåller de föreskrifter som tidigare fastställdes i åtgärdsprogrammen för departementen, föreskrivs att lagring på fältet får ske först sedan gödselmedlet lagrats i en byggnad under två månader och under förutsättning att stallgödseln inte kan läcka ut. Genom de villkoren kan alla risker för vattenförorening förebyggas.

Domstolens bedömning

– Upptagande till sakprövning

- 73 Beträffande frågan huruvida kommissionens andra anmärkning kan prövas i sak finner domstolen att kommissionen i det motiverade yttrandet inte kritiserade att det var tillåtet att lagra kompakt gödsel innehållande halm på fältet. Den godtog för övrigt uttryckligen att sådan lagring får äga rum, så länge den inte pågår under längre tid än några veckor. I yttrandet kritiserade kommissionen inte heller att det var omöjligt för myndigheterna att kontrollera under hur lång tid sådan lagring verkligen pågår.
- 74 Det följer av domstolens fasta praxis att föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 258 FEUF avgränsas genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Föremålet för talan kan därför inte utvidgas under det administrativa förfarandet. Kommissionens

motiverade yttrande och talan ska vila på samma argumentation och grunder. Detta innebär att domstolen inte kan pröva en anmärkning som inte har framställts i det motiverade yttrandet, vilket ska innehålla en konsekvent och utförlig redogörelse för skälen till att kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget (se dom kommissionen/Tyskland, C-160/08, EU:C:2010:230, punkt 43, och dom kommissionen/Spanien, C-67/12, EU:C:2014:5, punkt 52).

- 75 Kommissionens andra anmärkning kan därför inte prövas i sak i den mån Republiken Frankrike klandras för ytterligare åsidosättanden än dem som angavs i det motiverade yttrandet.
- 76 Domstolen finner däremot att anmärkningen i fråga om lagring på fältet av kompakt gödsel innehållande halm har formulerats i liknande ordalag i det administrativa förfarandet och i domstolsförfarandet. Redan i kommissionens motiverade yttrande påtalades nämligen att den typen av lagring är förenad med risker för vattenförorening, just på grund av de förhållanden under vilka lagringen tillåts ske. Kommissionen angav detta de handlingar till trots som Republiken Frankrike hade ingett avseende de krav som ställs innan en sådan lagring får äga rum.
- 77 Kommissionen har således inte utvidgat anmärkningen i det avseendet, utan har begränsat sig till att i talan precisera kritiken av de ovannämnda förhållandena och kraven, bland annat för att bemöta Republiken Frankrikes argument.
- 78 Den andra anmärkningen kan därför prövas i sak i den mån den avser lagring på fältet av kompakt gödsel innehållande halm.
- 79 Såsom framgår av punkt 51 ovan kan domstolen pröva kommissionens yrkande i repliken om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter med avseende på förordningen av den 19 december 2011, i den mån denna endast innebär en upprepning av bestämmelserna om åtgärdsprogrammen för departementen i fråga om lagring på fältet.

– Prövning i sak

- 80 Domstolen anger inledningsvis att enligt artikel 2, del I.1 i förordningen av den 19 december 2011 skulle de bestämmelser i den förordningen som avser lagringsutrymmen för stallgödsel genomföras från och med att förordningen offentliggörs, det vill säga före utgången av fristen i det motiverade yttrandet. Av de skäl som angetts ovan i punkterna 52–54 ska dessa bestämmelser således beaktas i förevarande talan.
- 81 Beträffande anmärkningen i sak erinrar domstolen dels om att åtgärds-programmen, enligt artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med avsnitt A led 5 i bilaga 2 och punkt 1 led 2 i bilaga 3 till samma direktiv, ska innefatta regler om kapaciteten hos och konstruktionen av lagringsutrymmen för stallgödsel för att förhindra vattenförorening. Vidare ska den föreskrivna lagringskapaciteten överstiga den som erfordras för lagring under den längsta period som det i ett känsligt område är förbjudet att sprida gödselmedel, utom om det kan visas att den mängd stallgödsel som överstiger den verkliga lagringskapaciteten bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada.
- 82 Med avseende på den andra anmärkningens första del anger domstolen att enligt bilaga I, del II.1 i förordningen av den 19 december 2011 ska samtliga djur-besättningar inom känsliga områden ha lagringsutrymmen vars kapacitet, med beaktande av möjligheterna att bearbeta eller bortskaffa gödseln utan risk för vattenkvaliteten, måste omfatta minst de minimiperioder då det är förbjudet att sprida gödselmedel. Ytterligare risker i samband med klimatförhållandena ska beaktas. Den minsta lagringskapacitet som fordras ska uttryckas i det antal veckor då stallgödsel lagras.

- 83 För beräkningen av den nödvändiga lagringskapaciteten föreskrivs en analysmetod som kallas DEXEL i artikel 2, del I.1 i förordningen av den 19 december 2011. Såsom framgår av de handlingar som ingetts till domstolen, ska denna analys genomföras av en auktoriserad besiktningsman i samarbete med jordbrukaren. Med ledning av analysen kan lagringskapaciteten för fast och flytande stallgödsel fastställas, anpassade efter särdragen hos varje jordbruksföretag, vilket ger jordbrukarna möjlighet att genomföra spridningen vid den tidpunkt som är bäst anpassad efter grödornas behov. Av de ovannämnda handlingarna framgår även att den metod och det beräkningssätt som ligger till grund för analysen bestäms på ett detaljerat sätt och inbegriper uppgifter om vilka volymer stallgödsel som varje djurart producerar per vecka.
- 84 Kommissionen har i och för sig hävdats att DEXEL-metoden är olämplig för att beräkna den erforderliga lagringskapaciteten, men har inte visat exakt på vilket sätt metoden är bristfällig i sig.
- 85 I synnerhet kan kommissionens kritik mot samarbetet mellan en auktoriserad besiktningsman och jordbrukaren i samband med DEXEL-metoden inte godtas. Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 65 i förslaget till avgörande, är det enligt direktiv 91/676 inte uteslutet att anlita experter för att genomföra det direktivet.
- 86 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande, framgår det inte heller av de handlingar som ingetts till domstolen avseende DEXEL-metoden att direktiv 91/676 åsidosätts när lagringskapaciteten beräknas.
- 87 Domstolen finner således att den första delen av kommissionens andra anmärkning saknar grund.
- 88 Beträffande den andra delen av den andra anmärkningen finner domstolen först och främst att lagringsutrymmena, enligt förordningen av den 19 december 2011, ska vara dimensionerade med beaktande av de ytterligare risker som har samband med klimatförhållandena. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande ska den lagringskapacitet som fordras enligt den nationella lagstiftningen innefatta en säkerhetsmarginal så att lagringsvolymen kan ökas när väderförhållandena innebär att spridning är omöjlig.
- 89 Beträffande de minimiperioder för lagring som enligt kommissionen bör föreskrivas i de olika franska regionerna är det tillräckligt att ange att det framgår av den vetenskapliga studie som kommissionen hänvisat till att en lagringskapacitet på endast fyra månader borde vara tillräcklig i de franska regioner som är belägna i mark- och klimatzonerna vid medelhavet.
- 90 Av de handlingar som ingetts till domstolen framgår vidare att parametrar som är utmärkande för varje jordbruksföretag, såsom de olika slags stallgödsel som produceras och de grödor som sätts, kan inverka på den nödvändiga lagringskapaciteten. I de vetenskapliga uppgifter som Republiken Frankrike har åberopat i det avseendet, och som kommissionen inte har ifrågasatt, utvisas särskilt att riskerna för förorening är mindre i system för jordbruk som endast producerar stabila organiska gödselmedel av typ I, särskilt om det är fråga om betesmark för betesdjur.
- 91 Enligt artikel 2, del I.2 i förordningen av den 19 december 2011 är det emellertid tillåtet att, under en tidsperiod som kan sträcka sig fram till den 1 juli 2016, beräkna lagringskapaciteten på grundval av de perioder då spridning av gödselmedel är förbjuden enligt förordningen av den 6 mars 2001. Såsom domstolen har slagit fast ovan i punkt 64, är detta inte förenligt med kraven i direktiv 91/676. Kommissionen gjorde därför en riktig bedömning när den hävdade att Republiken Frankrike inte har fastställt sådana regler att det kan säkerställas att jordbruksföretagen har tillräcklig lagringskapacitet.
- 92 Domstolen finner således att den andra delen av kommissionens andra anmärkning är välgrundad i den mån kommissionen har hävdats att perioder då spridning av gödselmedel är förbjuden – vilka inte är förenliga med kraven i direktiv 91/676 – kan beaktas vid beräkningen av lagringskapaciteten fram till den 1 juli 2016.

- 93 Beträffande den tredje delen av kommissionens andra anmärkning framgår det av de handlingar som inkommit till domstolen, och som Republiken Frankrike inte har ifrågasatt, att kväve fortsätter att frigöras från kompakt gödsel innehållande halm som lagrats i en byggnad under de två första månaderna, men att det sker långsamt och progressivt. Härav följer dessutom att det skede är tillfälligt då det frigjorda kvävet immobiliseras i marken och då risken för förorening av sådana gödselmedel är mindre. När ett gödselmedel används på hösten varar det fenomenet därför i princip fram till slutet av vintern.
- 94 Med hänsyn till att det är tillåtet att under högst tio månader lagra stallgödsel direkt på fältet utan att denna är övertäckt, och att dessa tio månader kan infalla under den tid då det frigjorda kvävet immobiliseras i marken, kan risken för vattenförorening inte uteslutas.
- 95 Med hänsyn till vad ovan anförts finner domstolen att den tredje delen av den andra anmärkningen som kommissionen åberopat till stöd för sin talan är välgrundad.
- 96 Under dessa förhållanden finner domstolen att kommissionens andra anmärkning är välgrundad, i den del det föreskrivs i den nationella lagstiftningen att perioder då spridning av gödselmedel är förbjuden – vilka inte är förenliga med kraven i direktiv 91/676 – kan beaktas vid beräkningen av lagringskapaciteten fram till den 1 juli 2016, och i den del det enligt den nationella lagstiftningen är tillåtet att lagra kompakt gödsel innehållande halm på fältet under en tid av tio månader.

Den tredje anmärkningen: Åsidosättande av artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med punkt 1 led 3 i bilaga 3 till samma direktiv

Parternas argument

- 97 I den tredje anmärkningen har kommissionen klandrat Republiken Frankrike för att det saknas regler som gör det möjligt för jordbrukare och kontrollmyndigheter att exakt beräkna den mängd kväve som kan spridas för att en välavvägd gödsling ska säkerställas.
- 98 Till stöd för den anmärkningen har kommissionen hävdat att trots att en metod kallad ”preliminära balansmetoden” infördes genom förordningen av den 6 mars 2001 för att uppskatta den kvävemängd som ska tillsättas, fastställs i de flesta åtgärdsprogrammen för departementen inte samtliga nödvändiga beståndsdelar i beräkningen (kvävebehovet för varje gröda och ängsmark, kvävet effektivitet i stallgödseln, kvävehalten i marken och i stallgödseln och så vidare). I andra fall beskrivs beståndsdelarna på ett så komplicerat sätt att det inte kan säkerställas att åtgärdsprogrammen genomförs på ett riktigt sätt. Enligt kommissionen kan svårigheterna att tillämpa den ovannämnda metoden lindras och kravet på rättssäkerhet uppfyllas om ett tak fastställs för den totala kvävetillförseln för olika grödor.
- 99 I repliken har kommissionen vidare anført att endast grundprinciperna för den preliminära balansmetoden definierades i förordningen av den 19 december 2011 och att definitionen av de regionala referenserna för det operativa genomförandet av metoden skulle fastställas av regionernas prefekter på förslag från de regionala nitratexpertgrupperna. Kommissionen har därefter kritiserat flera delar av bestämmelserna i den förordningen och i regionala prefekturkungörelser om genomförande av den.
- 100 Republiken Frankrike anser att den preliminära balansmetoden är lämplig för att säkerställa jämvikten i kvävegödslingen, eftersom den gör det möjligt att slå fast regler för användningen så att mängden gödselmedel som ska spridas begränsas vid källan med beaktande av varje jordbruksföretags markegenskaper, klimatförhållanden och agronomiska förhållanden.

- 101 Republiken Frankrike har i övrigt anfört att de ändringar som infördes genom förordningen av den 19 december 2011 gör det möjligt att säkerställa att principen om välavvägd gödsling tillämpas på rätt sätt. Frankrike har härvid gjort gällande att den förordningen numera uttryckligen avser den preliminära balansmetoden och det hänvisas till dokumentation som är tillgänglig på Internet, i vilken metodens beskrivs närmare. I den ovannämnda förordningen fastställs dessutom bestämmelser som är nödvändiga för att beräkna en välavvägd mängd kväve. Dessa bestämmelser kan göras gällande mot jordbrukarna direkt och det är inte nödvändigt att vänta på att en prefekturkungörelse antas med operativa referenser på regional nivå.

Domstolens bedömning

– Upptagande till sakprövning

- 102 Beträffande frågan huruvida kommissionens tredje anmärkning kan prövas i sak noterar domstolen att kommissionen först i repliken har påtalat att Republiken Frankrike har gjort sig skyldig till åsidosättanden i fråga om bestämmelser i förordningen av den 19 december 2011 och i prefekturkungörelser som inte är begränsade till att upprepa innehållet i förordningen av den 6 mars 2001.
- 103 Till den del kommissionen i denna anmärkning har klandrat Republiken Frankrike för ytterligare åsidosättanden än dem som anges i det motiverade yttrandet och i ansökan, kan – såsom framgår ovan av punkterna 49 och 74 – anmärkningen således inte prövas i sak.

– Prövning i sak

- 104 Domstolen konstaterar inledningsvis att enligt artikel 2, del II i förordningen av den 19 december 2011 skulle bestämmelserna i den förordningen om jordbrukarnas skyldigheter vid spridning av kvävegödselmedel i känsliga områden träda i kraft först den 1 september 2012, det vill säga efter utgången av fristen i det motiverade yttrandet.
- 105 Det är dessutom fastslaget att de regionala referenserna – som är nödvändiga för att genomföra förordningens bestämmelser om beräkning av den kvävemängd som ska tillföras med gödselmedel enligt den preliminära balansmetoden – ännu inte hade fastställts vid utgången av den fristen.
- 106 Av de skäl som angetts ovan i punkterna 52–54 saknas anledning att pröva huruvida de ändringar som infördes genom den ovannämnda förordningen kan utgöra ett giltigt genomförande av de skyldigheter som följer av punkt 1 led 3 i bilaga 3 till direktiv 91/676.
- 107 Enligt artikel 5.4 i direktiv 91/676 jämförd med punkt 1 led 3 i bilaga 3 till samma direktiv ska åtgärdsprogrammen innehålla regler för att begränsa spridningen av gödselmedel med utgångspunkt i en balans mellan grödans beräknade kvävebehov och kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel.
- 108 Det framgår av handlingarna i förevarande mål att det resonemang som ligger till grund för den preliminära balansmetoden i princip bör leda till att varje gröda får en optimal kvävetillförsel. Republiken Frankrike har emellertid inte desto mindre själv medgett att de bestämmelser i förordningen av den 6 mars 2001 som avser jämvikt i kvävegödslingen inte gör det möjligt att säkerställa att punkt 1 led 3 i bilaga 3 till direktiv 91/676 tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt.

- 109 Både i förevarande talan och i det administrativa skedet har Frankrike endast hänvisat till de ändringar som infördes genom förordningen av den 19 december 2011 för att göra genomförandet av den preliminära balansmetoden ”enkelt och läsbart” och göra det möjligt för jordbrukare och kontrollmyndigheter att korrekt beräkna vilken kvävemängd som kunde spridas för att säkerställa den jämvikt i gödslingen som avses i direktiv 91/676. Därigenom styrks att dessa omständigheter inte följde av förordningen av den 6 mars 2001.
- 110 Domstolen finner därför att kommissionens tredje anmärkning till stöd för sin talan är välgrundad.

Den fjärde anmärkningen: Åsidosättande av artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med punkt 2 i bilaga 3 till samma direktiv

- 111 Domstolen preciserar inledningsvis att kommissionen, efter att ha fått kännedom om de franska myndigheternas argument i svaromålet, i repliken har frånträtt en del av den fjärde anmärkningen, till den del denna avsåg värden för kväveutsläpp som fastställts för flytgödsel från svin. Denna del utgör således inte längre en del av saken i målet.

Parternas argument

- 112 Kommissionens fjärde anmärkning sönderfaller i åtta delar. Kommissionen har med stöd av vetenskapliga studier hävdad att de värden för kväveutsläpp som fastställs i cirkuläret av den 15 maj 2003 för olika slags djur, till vilka det hänvisas i en stor del av åtgärdsprogrammen för departementen, beräknats på felaktiga mängder kväve från djur eller överskattade kväveförluster genom avdunstning. Detta cirkulär gör det därför inte möjligt att säkerställa att det tak för spridning av stallgödsel iakttas som fastställts till 170 kilogram kväve per hektar och år enligt direktiv 91/676. De åtta delarna i kommissionens anmärkning avser följande:
- Fastställelse av värden för mjölkkor på grundval av en felaktig mängd utsöndrat kväve och en felaktig avdunstningskoefficient på 30 procent.
 - Fastställelse av värden för andra nötkreatur på grundval av en felaktig avdunstningskoefficient på 30 procent.
 - Underlåtelse att fastställa värden för kväveutsläpp för fast stallgödsel från svin.
 - Fastställelse av värden för fjäderfä på grundval av en felaktig avdunstnings-koefficient på 60 procent.
 - Fastställelse av värden för får på grundval av en felaktig avdunstnings-koefficient på 30 procent.
 - Fastställelse av värden för getter på grundval av en felaktig avdunstnings-koefficient på 30 procent.
 - Fastställelse av värden för hästar på grundval av en felaktig avdunstnings-koefficient på 30 procent.
 - Fastställelse av värden för kaniner på grundval av en felaktig avdunstnings-koefficient på 60 procent.
- 113 I den fjärde anmärkningens första del anser kommissionen att de värden för kväveutsläpp som fastställts för mjölkkor grundats på hur mycket kväve som utsöndras, utan beaktande av variationer i mjölkproduktionen, trots att mängden kväve i stallgödseln varierar i förhållande till djurets mjölkproduktion och trots att mjölk produceras mer intensivt i flera franska regioner. Dessa värden har vidare grundats på en alltför hög avdunstningskoefficient, eftersom en genomsnittlig avdunstningskoefficient bör uppskattas till 24 procent.

- 114 Kommissionen har dessutom hävdatt att enligt övergångsbestämmelsen i bilaga II B i förordningen av den 19 december 2011 ska, mellan den 1 september 2012 och den 31 augusti 2013, ett mellanliggande värde tillämpas på anläggningar för uppfödning av mjölkkor, vars huvudsakliga betesyta till mer än 75 procent utgörs av gräs. Övergångsbestämmelsen innebär att marken övergödslas och medför en avvikelse från taket på 170 kilogram kväve per hektar och år.
- 115 I den fjärde anmärkningens andra del har kommissionen hävdatt att avdunsnings-koefficienten som angetts för andra nötkreatur är för hög, eftersom avdunsnings-koefficienten enligt vetenskapliga uppgifter är lägre än 21 procent. I repliken har kommissionen även ifrågasatt de mängder utsöndrat kväve som Republiken Frankrike lade till grund för dessa värden.
- 116 I den fjärde anmärkningens tredje del har kommissionen angett att värden för kväveutsläpp borde fastställas även för fast stallgödsel från svin.
- 117 I den fjärde anmärkningens fjärde del har kommissionen anfört att avdunsningskoefficienten enligt den vetenskapliga litteraturen uppgår till 30 procent för flytgödsel. I fråga om fjäderfä som producerar flytgödsel innebär de värden som slås fast i den franska lagstiftningen därför en kraftig undervärdering av kväveinnehållet i den gödsel som kan spridas.
- 118 I den fjärde anmärkningens femte och sjätte del har kommissionen hävdatt att den avdunsningskoefficient som anges för får och getter är för hög, eftersom avdunsningskoefficienter på 9,5 procent anges i vetenskapliga studier.
- 119 I den fjärde anmärkningens sjunde del har kommissionen gjort gällande att med avseende på hästar anges en avdunsningskoefficient i den vetenskapliga litteraturen som är 13,1 procent lägre än den som anges i den nationella lagstiftningen.
- 120 I den fjärde anmärkningens åttonde del har kommissionen slutligen anfört att den avdunsningskoefficient som anges för kaniner också är för hög. Kommissionen har påpekat att koefficienter på 28 och 44 procent anges i olika vetenskapliga studier.
- 121 Republiken Frankrike har först och främst genmält att de värden för kväveutsläpp som kommissionen har räknat fram med hjälp av avdunsningskoefficienter som den ansett vara lämpliga är felaktiga. Dessa koefficienter kan nämligen endast tillämpas på den del kväve som släpps ut i en byggnad och under lagring. Kommissionen tillämpade emellertid koefficienterna även på den mängd kväve som släpptes ut utomhus.
- 122 Frankrike anser dessutom att kommissionens anmärkning rörande den beräknade utsöndringen av kväve från nötkreatur, med undantag för mjölkkor, inte kan prövas i sak, eftersom den åberopades för första gången i repliken.
- 123 Republiken Frankrike har vidare anfört att det numera, i förordningen av den 19 december 2011 dels anges en lägre avdunsningskoefficient, nämligen 25 procent, för mjölkkor, dels fastställs värden för kväveutsläpp för fast stallgödsel från svin.
- 124 Republiken Frankrike har slutligen anmärkt att de avdunsningskoefficienter som anges i den franska lagstiftningen grundas på uppgifter från kommittén för ett miljöanpassat jordbruk (Comité d'orientation pour les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Corpen)) som tagits fram på grundval av en utvärdering, genom att avdunstningen anses utgöra skillnaden mellan den mängd kväve som djuren utsöndrar och den mängd kväve som mäts upp vid uttömningen från byggnaden eller lagringen. Den metoden är lämpligare för att beräkna värden för kväveutsläpp än den direktmätningssmetod som ligger till grund för de studier som kommissionen har lagt fram. I dessa

studier bedöms luftflödet och gashalten i den luft som lämnar och kommer in i byggnader och lagringsanläggningar. Republiken Frankrike har hävdatt att värdena avseende kvävehaltiga gasutsläpp från stallgödsel varierar mycket kraftigt i tillgängliga vetenskapliga uppgifter om sådana utsläpp.

Domstolens bedömning

– Upptagande till sakprövning

- ¹²⁵ Beträffande frågan huruvida kommissionens fjärde anmärkning kan provas i sak, konstaterar domstolen för det första att kritiken rörande övergångsbestämmelsen i bilaga II B i förordningen av den 19 december 2011, avseende kväveutsläpp som kan spridas från mjölkkor, inte återfinns i det motiverade yttrandet. Domstolen konstaterar vidare att kommissionen, trots att den i ansökan uttryckligen har angett att den inte ifrågasatte de kvävemängder som angetts för andra nötkreatur, i sin replik har ifrågasatt grunderna för beräkningen.
- ¹²⁶ För såvitt kommissionen i denna anmärkning har kritiserat det mellanliggande värde som hade fastställts för mjölkkor i övergångsbestämmelsen i bilaga II B i förordningen av den 19 december 2011 och de utsöndrade kvävemängder som fastställts för andra nötkreatur i cirkuläret av den 15 maj 2003, kan anmärkningen således inte provas i sak av de skäl som angetts ovan i punkterna 49 och 74.
- ¹²⁷ Såsom framgår av punkt 51 ovan, kan domstolen däremot pröva kommissionens yrkande i repliken om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter med avseende på de bestämmelser i förordningen av den 19 december 2011 som upprepar de fastställda värdena för kväveutsläpp för nötkreatur – med undantag för mjölkkor – samt för fjäderfä, får, getter, hästar och kaniner.

– Prövning i sak

- ¹²⁸ Enligt artikel 2, del II i förordningen av den 19 december 2011, skulle bestämmelserna i denna avseende sättet för beräkning av den största mängden kväve i stallgödsel som årligen får spridas på varje jordbruk träda i kraft först den 1 september 2012, det vill säga efter utgången av fristen i det motiverade yttrandet. Detsamma gäller med nödvändighet de normer för utsöndring av kväve för varje djurart som föreskrivs i samma förordning, för genomförande av de ovannämnda bestämmelserna. Såsom anförts ovan i punkterna 52–54, kan domstolen därför inte beakta de ändringar som infördes genom förordningen av den 19 december 2011.
- ¹²⁹ I artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med punkt 2 i bilaga 3 till samma direktiv, föreskrivs att åtgärdsprogrammen ska omfatta regler om begränsning av spridningen på mark av gödselmedel för att säkerställa att ”den mängd stallgödsel som för varje jordbruksföretag eller djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider en viss mängd per hektar”. Den begränsningen motsvarar en mängd gödsel som innehåller upp till 170 kilogram kväve. Under de förhållanden som anges i punkt 3 leden a och b i bilaga 3 till direktiv 91/676 har medlemsstaterna möjlighet att tillåta andra gödselmängder.
- ¹³⁰ Av elfte skälet i direktiv 91/676 framgår att den omständigheten att specifika gränser fastställs för spridningen av stallgödsel är av särskild betydelse för att nå målen att minska och förebygga vattenföroreningar av nitrater från jordbruket.
- ¹³¹ Enligt punkt 3 i bilaga 3 till direktiv 91/676 får den mängd stallgödsel som får spridas beräknas med utgångspunkt från antalet djur. Såsom angetts ovan i punkt 29, ska medlemsstaterna härvid ta hänsyn till bästa tillgängliga vetenskapliga och tekniska data samt de fysikaliska och geologiska villkoren och klimatförhållandena i varje region.

- 132 Enligt bilaga II.1 till förordningen av den 1 augusti 2005 ska kväveutsläppen från djuren på ett jordbruk beräknas genom att antalet djur multipliceras med de kväveutsläpp som kan spridas från varje djur. Det är utrett att värdena fastställs genom att den mängd kväve som förflyktigas när djuren befinner sig i en byggnad och när stallgödsel lagras, med hjälp av avdunsningskoefficienter dras av från den bruttomängd kväve som djuren utsöndrar.
- 133 Mot bakgrund av dessa överväganden finner domstolen först och främst att de fel som kommissionen begick när den räknade om värdena för kväveutsläpp, och som den själv har medgett i repliken, inte påverkar kommissionens kritik i fråga om den bruttomängd kväve som utsöndras och de avdunsningskoefficienter som fastställs för olika slags djur i den nationella lagstiftningen. Republiken Frankrike har inte ifrågasatt den slutsatsen, utan har i detta avseende begränsat sig till att göra gällande att de aktuella koefficienterna felaktigt tillämpats på den totala mängd kväve som djuren utsöndrar.
- 134 Med avseende på den första och den tredje delen av kommissionens fjärde anmärkning är det tillräckligt att först och främst konstatera att Republiken Frankrike, i samband med att den angav att ändringar i detta avseende hade införts genom förordningen av den 19 december 2011, har medgett dels att den före det att den förordningen antogs hade fastställt en för hög avdunsningskoefficient för mjölkkor, dels att den hade underlåtit att fastställa värden för kväveutsläpp för fast stallgödsel från svin.
- 135 Vad för det andra beträffar den omständigheten att mjölkproduktionen inte beaktades vid beräkningen av den bruttomängd kväve som mjölkkorna utsöndrar, betonar domstolen att Republiken Frankrike inte har bestritt kommissionens argument. I förordningen av den 19 december 2011 anges numera olika nivåer för kväveutsläpp som kan spridas i förhållande till mjölkproduktionen.
- 136 Vad slutligen beträffar den andra och den fjärde till åttonde delen av den fjärde anmärkningen, som ska provas tillsammans, lade kommissionen tekniska uppgifter i flera olika vetenskapliga studier till grund för kritiken av de avdunsningskoefficienter som anges i den franska lagstiftningen på grundval av slutsatserna från Corpen.
- 137 Republiken Frankrike har inte bestritt slutsatserna i de studier som kommissionen har angett och har begränsat sig till att i huvudsak åberopa för det första brister i den metod att göra direkta mätningar som ligger till grund för dessa studier i fråga om beräkningen av avdunsningskoefficienter som är tillämpliga på uppfödningssystem. Frankrike har för det andra betonat att, det verkar vara så att avdunsningskoefficienterna inte kan fastställas exakt ur vetenskaplig synpunkt och denna osäkerhet tar sig uttryck i att varierande avdunsningskoefficienter anges i den vetenskapliga litteraturen.
- 138 Vad för det första gäller huruvida metoden att göra direkta mätningar är lämplig, kan Republiken Frankrikes invändningar inte i sig inverka på huruvida de avdunsningskoefficienter som kommissionen har anfört är relevanta. Det framgår nämligen av handlingar som ingetts till domstolen att både den metoden och den preliminära balansmetoden grundar sig på experimentbearbetningar. I dessa beaktas endast de specifika förhållandena vid varje slags uppfödning som studeras. Dessutom ger den senaste omarbetningen av referenserna från Corpen inte företräde för någon av metoderna.
- 139 Beträffande det fluktuationsintervall som anges för avdunsningsuppgifterna i vetenskapliga publikationer, framgår det för det andra tydligt av lydelsen i punkt 2 i bilaga 3 till direktiv 91/676 att det fordras att varje jordbruksföretag och varje uppfödningssystematiskt ska iaktta den specifika gräns som slagits fast för spridning av stallgödsel, det vill säga 170 kilogram kväve per hektar och år. Denna gräns ska iakttagas även när medlemsstaterna i enlighet med punkt 3 i bilaga 3 till samma direktiv, beslutar att gränsen ska beräknas med utgångspunkt från antalet djur.

- 140 Det framgår i övrigt av de handlingar som ingetts till domstolen att den omständigheten att varierande avdunstningskoefficienter anges i den vetenskapliga litteraturen kan förklaras bland annat av att villkoren för den uppfödning som studerats och klimatförhållandena är olika. Republiken Frankrike har bland annat under förhandlingen betonat att franska uppfödningsanläggningar är olika.
- 141 Såsom generaladvokaten anförde i punkterna 123–126 i förslaget till avgörande kan det säkerställas att samtliga franska uppfödningsanläggningar vederbörligen iakttar den gräns för spridning av stallgödsel som föreskrivs i direktiv 91/676 endast om avdunstningskoefficienterna fastställs på grundval av uppgifter som utgör en uppskattning av det lägsta procentuella kväveläcket per avdunstning.
- 142 Republiken Frankrike har föreskrivit mycket högre avdunstningskoefficienter för nötkreatur – med undantag för mjölkkor – samt för fjäderfä, får, getter, hästar och kaniner, än vad kommissionen angett på grundval av vetenskapliga uppgifter som Frankrike inte har ifrågasatt. Med hänsyn till detta ska de avdunstnings-koefficienter som fastställs i den nationella lagstiftningen inte anses uppfylla kraven i direktiv 91/676.
- 143 Mot bakgrund av vad ovan anförts ska kommissionens fjärde anmärkning anses välgrundad.

Den femte anmärkningen: Åsidosättande av artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med avsnitt A led 2 i bilaga 2 och punkt 1 led 3 a i bilaga 3 till samma direktiv

Parternas argument

- 144 I den femte anmärkningen har kommissionen kritiserat Republiken Frankrike för att det saknas tillfredsställande regler som innehåller klara, exakta och objektiva kriterier för villkoren för spridning av gödselmedel på starkt sluttande mark. För att säkerställa att direktiv 91/676 genomförs korrekt bör det, enligt kommissionen, i den nationella lagstiftningen fastställas över vilken lutningsprocent det är förbjudet att sprida gödselmedel.
- 145 Republiken Frankrike har genmält att det enligt förordningen av den 6 mars 2001 är förbjudet att sprida gödselmedel på starkt sluttande mark när det medför risk för avrinning utanför den jordlott som spridningen avser. Republiken Frankrike har i övrigt hävdatt att risken för vattenförorening inte endast beror på hur brant sluttningen är, utan även på en mångfald andra faktorer, såsom hur regelbunden sluttningen är, hur och i vilken riktning växttäcket har planterats, markens beskaffenhet, jordlottens form, hur och i vilken riktning markberedningen gjorts samt vilket slags gödselmedel som används. Det är därför olämpligt att förbjuda spridning endast på grundval av hur brant sluttningen är.
- 146 Republiken Frankrike har tillagt att förordningen av den 19 december 2011 innehåller regler om villkoren för spridning i förhållande till vattendrag och att dessa regler, tillsammans med förbudet mot spridning på starkt sluttande mark, bidrar till att genomföra målen i direktiv 91/676.

Domstolens bedömning

- 147 Domstolen anger inledningsvis att enligt artikel 2, del II i förordningen av den 19 december 2011 skulle förordningens bestämmelser om villkoren för spridning i förhållande till vattendrag träda i kraft först den 1 september 2012, det vill säga efter utgången av fristen i det motiverade yttrandet. Av de skäl som angetts ovan i punkterna 52–54, kan domstolen därför inte beakta den förordningens bestämmelser om villkoren för spridning i förhållande till vattendrag.

- 148 I sak anmärker domstolen att enligt artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med avsnitt A led 2 i bilaga 2 och punkt 1 led 3 a i bilaga 3 till samma direktiv ska åtgärdsprogrammen omfatta regler om villkoren för spridning av gödselmedel på starkt sluttande mark.
- 149 Såsom domstolen har angett ovan i punkt 31, är medlemsstaterna särskilt skyldiga att se till att den lagstiftning som de antar för att införliva direktiv 91/676 är tydlig och precis.
- 150 Kommissionen har hävdat, utan att Republiken Frankrike har invänt i detta avseende, att vissa åtgärdsprogram för departementen inte omfattar några regler om villkoren för spridning av gödselmedel på starkt sluttande mark, oavsett om de grundas på lutningsprocenten eller på någon av de övriga faktorer som enligt Frankrike bör beaktas. I ett stort antal åtgärdsprogram för departementen återges dessutom endast den i förordningen av den 6 mars 2001 fastslagna principen att spridning inte får äga rum under förhållanden som medför risk för avrinning utanför den jordlott som spridningen avser.
- 151 Det framgår för det andra av de relevanta bestämmelserna i förordningen av den 6 mars 2001 att denna inledningsvis är begränsad till förbud mot spridning av gödselmedel på starkt sluttande mark och därefter innehåller bestämmelser om att det i åtgärdsprogrammen ska anges i vilka situationer förbudet gäller med hänsyn till risken för avrinning utanför den jordlott som spridningen avser eller, i annat fall, den lutningsprocent över vilken det är förbjudet att sprida gödselmedel.
- 152 Dessa bestämmelser är så allmänna att de inte kan fylla luckorna i åtgärdsprogrammen och därmed säkerställa att avsnitt A led 2 i bilaga 2 och punkt 1 led 3 a i bilaga 3 till direktiv 91/676 tillämpas på ett tillräckligt klart och precist sätt i enlighet med rättssäkerhetsprincipen.
- 153 Mot denna bakgrund finner domstolen att kommissionens femte anmärkning är välgrundad.

Den sjätte anmärkningen: Åsidosättande av artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med avsnitt A led 3 i bilaga 2 och punkt led 3 a och b i bilaga 3 till samma direktiv

Parternas argument

- 154 I den sjätte anmärkningen har kommissionen, med stöd av vetenskapliga uppgifter, klandrat Republiken Frankrike för att inte ha antagit regler om förbud mot spridning av alla typer av gödselmedel på frusen eller snötäckt mark, trots att sådan spridning medför stora risker för avrinning och läckage. Kommissionen har härvid anfört att det i förordningen av den 6 mars 2001 föreskrivs att spridning av gödselmedel av typ I och III på kraftigt frusen mark och spridning av gödselmedel av typ I på snötäckt mark ska vara reglerad. Enligt samma förordning är spridning av alla slags gödselmedel tillåten på mark som bara är frusen på ytan som en effekt av att den både fryser och tinar under ett dygn. Vissa jordbruk har slutligen möjlighet att sprida kompakt gödsel innehållande halm och kompost av stallgödsel på kraftigt frusen mark.
- 155 Republiken Frankrike har besvarat det argumentet med att det enligt direktiv 91/676 inte fordras att spridning av gödselmedel på kraftigt frusen eller snötäckt mark ska förbjudas systematiskt, utan endast att spridningen ska vara reglerad. Frankrike har medgett att sådana åtgärder ska begränsas kraftigt med hänsyn till de risker som spridning av gödselmedel innebär under sådana förhållanden. Frankrike anser emellertid att sådana begränsningar föreskrivs i förordningen av den 6 mars 2001, eftersom det i samtliga fall är förbjudet att sprida gödselmedel av typ II på kraftigt frusen mark och att sprida gödselmedel av typ II och III på snötäckt mark.

Domstolens bedömning

- 156 Enligt artikel 5.4 i direktiv 91/676, jämförd med avsnitt A led 3 i bilaga 2 och punkt 1 led 3 a och b i bilaga 3 till samma direktiv fordras att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att begränsa spridning på frusen och snötäckt mark.
- 157 Såsom angetts ovan i punkt 29, ska enligt artikel 5.3 a i direktiv 91/676, i åtgärdsprogrammen hänsyn tas till bästa tillgängliga vetenskapliga och tekniska data.
- 158 Såsom generaladvokaten angav i punkt 144 i förslaget till avgörande, framgår det av den vetenskapliga studie som kommissionen har ingett till domstolen och vars slutsatser Republiken Frankrike inte har bestritt, att spridning av gödselmedel på frusen eller snötäckt mark bör vara förbjuden under alla omständigheter. Frusen eller snötäckt mark begränsar näringsämnenas rörelser i marken vilket ökar risken för att näringsämnena därefter transporteras till ytvattnet, bland annat genom avrinning.
- 159 Riskerna för förorening i samband med spridning på frusen eller snötäckt mark är dessutom inte mindre när marken bara är frusen på ytan till följd av att den både fryser och tinar under ett dygn. Det framgår tvärtom av den vetenskapliga studie som nämnts i föregående punkt att den omständigheten att marken växelvis fryser och tinar har en betydande inverkan på mineraliseringen, eftersom frysnings av tinad mark främjar mineraliseringen av kväve.
- 160 Domstolen finner därför att kommissionens sjätte anmärkning är välgrundad.
- 161 Med beaktande av vad ovan anförts finner domstolen att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/676 genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att på ett fullständigt och korrekt sätt genomföra samtliga krav enligt artikel 5.4 i det direktivet, jämförd med avsnitt A leden 1–3 och 5 i bilaga 2 och punkterna 1 leden 1–3, och 2 i bilaga 3 till det direktivet i den mån det följer av den nationella lagstiftning som antagits för att genomföra detta direktiv att
- tidsperioder då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ I med avseende på jordbruksgrödor som sås på hösten och ängsmark som varit besädd i mer än sex månader inte har föreskrivits,
 - den tidsperiod då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ I med avseende på jordbruksgrödor som sås på våren begränsas till juli och augusti,
 - förbudet att sprida gödselmedel av typ II med avseende på jordbruksgrödor som sås på hösten begränsas till perioden mellan den 1 november och den 15 januari och förbudet att sprida gödselmedel av typ III med avseende på samma grödor inte förlängs till att gälla efter den 15 januari,
 - förbudet att sprida gödselmedel av typ II med avseende på jordbruksgrödor som sås på våren inte förlängs till att gälla efter den 15 januari,
 - förbudet att sprida gödselmedel av typ II med avseende på ängsmark som varit besädd i mer än sex månader begränsas till tiden efter den 15 november och förbudet att sprida gödselmedel av typ III med avseende på sådan ängsmark och bergiga regioner inte förlängs till slutet av februari,
 - perioder då spridning av gödselmedel är förbjuden – vilka inte är förenliga med kraven i det ovannämnda direktivet – kan beaktas vid beräkningen av lagringskapaciteten fram till den 1 juli 2016,
 - lagring på fältet av kompakt gödsel innehållande halm är tillåten under en period av tio månader,

- jordbrukare och kontrollmyndigheter inte tillförsäkras en möjlighet att korrekt beräkna vilken kvävemängd som kan spridas för att säkerställa jämvikt i gödslingen,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på mjölkkor, på grundval av en mängd utsöndrat kväve utan beaktande av variationer i mjölkproduktionen och på grundval av en avdunsningskoefficient på 30 procent,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på andra nötkreatur, på grundval av en avdunsningskoefficient på 30 procent,
- värden för kväveutsläpp för fast stallgödsel från svin inte fastställs,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på fjäderfä, på grundval av en felaktig avdunsningskoefficient på 60 procent,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på får, på grundval av en avdunsningskoefficient på 30 procent,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på getter, på grundval av en avdunsningskoefficient på 30 procent,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på hästar, på grundval av en avdunsningskoefficient på 30 procent,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på kaniner, på grundval av en avdunsningskoefficient på 60 procent,
- klara, exakta och objektiva kriterier, i enlighet med rättssäkerhetsprincipen, inte anges för villkoren för spridning av gödselmedel på starkt sluttande mark,
- spridning av gödselmedel av typ I och III på kraftigt frusen mark är tillåten, liksom spridning av gödselmedel av typ I på snötäckt mark, spridning av gödselmedel på mark som bara är frusen på ytan och som fryser och tinar under ett dygn samt spridning av kompakt gödsel innehållande halm och kompost av stallgödsel på kraftigt frusen mark.

¹⁶² Talan ska ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

- ¹⁶³ Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.3 i rättegångs-reglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Domstolen får emellertid besluta att en part ska ersätta en del av den andra partens rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.
- ¹⁶⁴ Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike ska förpliktas att ersätta samtliga rättegångskostnader. Eftersom Republiken Frankrike huvudsakligen har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att på ett fullständigt och korrekt sätt genomföra samtliga krav enligt artikel 5.4 i det direktivet, jämförd med avsnitt A leden 1–3 och 5 i bilaga 2 och punkterna 1 leden 1–3, och 2 i bilaga 3 till det direktivet i den mån det följer av den nationella lagstiftning som antagits för att genomföra detta direktiv att**
 - tidsperioder då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ I med avseende på jordbruksgrödor som sås på hösten och ängsmark som varit besådd i mer än sex månader inte har föreskrivits,
 - den tidsperiod då det är förbjudet att sprida gödselmedel av typ I med avseende på jordbruksgrödor som sås på våren begränsas till juli och augusti,
 - förbudet att sprida gödselmedel av typ II med avseende på jordbruksgrödor som sås på hösten begränsas till perioden mellan den 1 november och den 15 januari och förbudet att sprida gödselmedel av typ III med avseende på samma grödor inte förlängs till att gälla efter den 15 januari,
 - förbudet att sprida gödselmedel av typ II med avseende på jordbruksgrödor som sås på våren inte förlängs till att gälla efter den 15 januari,
 - förbudet att sprida gödselmedel av typ II med avseende på ängsmark som varit besådd i mer än sex månader begränsas till tiden efter den 15 november och förbudet att sprida gödselmedel av typ III med avseende på sådan ängsmark och bergiga regioner inte förlängs till slutet av februari,
 - perioder då spridning av gödselmedel är förbjuden – vilka inte är förenliga med kraven i det ovannämnda direktivet – kan beaktas vid beräkningen av lagringskapaciteten fram till den 1 juli 2016,
 - lagring på fältet av kompakt gödsel innehållande halm är tillåten under en period av tio månader,
 - jordbrukare och kontrollmyndigheter inte tillförsäkras en möjlighet att på rätt sätt beräkna vilken kvävemängd som kan spridas för att säkerställa jämvikt i gödslingen,
 - värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på mjölkkor, på grundval av en mängd utsöndrat kväve utan beaktande av variationer i mjölkproduktionen och på grundval av en avdunsningskoefficient på 30 procent,
 - värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på andra nötkreatur, på grundval av en avdunsningskoefficient på 30 procent,
 - värden för kväveutsläpp för fast stallgödsel från svin inte fastställs,
 - värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på fjäderfä, på grundval av en felaktig avdunsningskoefficient på 60 procent,
 - värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på får, på grundval av en avdunsningskoefficient på 30 procent,

- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på getter, på grundval av en avdunstningskoefficient på 30 procent,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på hästar, på grundval av en avdunstningskoefficient på 30 procent,
- värden för kväveutsläpp fastställs, med avseende på kaniner, på grundval av en avdunstningskoefficient på 60 procent,
- klara, exakta och objektiva kriterier, i enlighet med rättssäkerhetsprincipen, inte anges för villkoren för spridning av gödselmedel på starkt sluttande mark,
- spridning av gödselmedel av typ I och III på kraftigt frusen mark är tillåten, liksom spridning av gödselmedel av typ I på snötäckt mark, spridning av gödselmedel på mark som bara är frusen på ytan och som fryser och tinar under ett dygn samt spridning av kompakt gödsel innehållande halm och kompost av stallgödsel på kraftigt frusen mark.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Republiken Frankrike ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter