

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 12. maj 2005¹

Indhold

I — Indledning	I - 7492
II — Relevante retsregler	I - 7493
III — De faktiske omstændigheder	I - 7497
IV — Den administrative procedure og retsforhandlinger	I - 7498
V — Tilsidesættelse af affaldsdirektivet	I - 7500
A — Parternes væsentligste argumenter	I - 7500
B — Stillingtagen	I - 7502
Affaldsdirektivets anvendelighed	I - 7502
a) Kvalificering som »affald« i den i affaldsdirektivet anvendte betydning.	I - 7502
b) Undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii)	I - 7506
c) Tilsidesættelse af direktivets artikel 4, 9 og 13	I - 7509
VI — Tilsidesættelse af VVM-direktivet	I - 7511
A — Parternes væsentligste argumenter	I - 7511
B — Formaliteten	I - 7512
C — Realiteten	I - 7514
VII — Tilsidesættelse af grundvandsdirektivet	I - 7517
A — Parternes væsentligste anbringender	I - 7517
B — Stillingtagen	I - 7518
VIII — Tilsidesættelse af spildevandsdirektivet	I - 7520
A — Parternes væsentligste argumenter	I - 7520
B — Stillingtagen	I - 7521

1 — Originalsprog: tysk.

IX — Tilsidesættelse af nitratdirektivet	I - 7524
A — Parternes væsentligste argumenter	I - 7524
Stillingtagen	I - 7525
Formaliteten	I - 7525
B — Realiteten	I - 7526
X — Sagens omkostninger	I - 7528
XI — Forslag til afgørelse	I - 7528

I — Indledning

91/156/EØF af 18. marts 1991³ (herefter »affaldsdirektivet«).

1. I den foreliggende traktatbrudssag har Kommissionen som følge af en række tilfælde af miljøforurening og retsstridige forhold, der hovedsagelig tilskrives en bestemt bedrift, som driver en intensiv svineavlsbedrift i Spanien, fundet det nødvendigt at gøre gældende, at Kongeriget Spanien på en række punkter har tilsidesat fem miljøbeskyttelsesdirektiver.

Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet⁴ (herefter »VVM-direktivet«), som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997⁵ (herefter »VVM-ændringsdirektivet«).

2. Kommissionen anser følgende miljøbeskyttelsesdirektiver for tilsidesat:

Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer⁶ (herefter »grundvandsdirektivet«).

Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald², som ændret ved Rådets direktiv

3 — EFT L 78, s. 32.

4 — EFT L 175, s. 40.

5 — EFT L 73, s. 5.

6 — EFT 1980 L 20, s. 43.

2 — EFT L 194, s. 39.

Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand⁷ (herefter »spildevandsdirektivet«).

kategorierne i bilag I, og som indeholder skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.

[...]

Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget⁸ (herefter »nitratdirektivet«).

Artikel 2

1. Følgende falder uden for dette direktivs anvendelsesområde:

II — Relevante retsregler

3. Affaldsdirektivet lyder i uddrag:

[...]

b) hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser:

»Artikel 1

[...]

I dette direktiv forstås ved:

- a) »affald«: ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af
- iii) døde dyr og følgende landbrugsaffald: fækalier og andre naturlige, ikke-farlige stoffer, som anvendes i landbrugsdriften.

7 — EFT L 135, s. 40.

8 — EFT L 375, s. 1.

[...]

Artikel 4

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke

Artikel 9 bestemmer, at der for anlæg og virksomheder, som varetager bortskaffelse af affald, skal indhentes en tilladelse.

Artikel 13 bestemmer, at sådanne anlæg og virksomheder skal kontrolleres regelmæssigt på passende vis.

- skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

4. Den oprindelige affattelse af VVM-direktivet lød i uddrag således:

- forårsages gener ved støj eller lugt

»Artikel 2

- påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

[...]

Artikel 4

og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

1. [...] skal projekter, der henhører under de i bilag I anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

[...]

Artikel 4

2. Projekter, der henhører under de i bilag II anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter.

1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der er opført i bilag I, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

[...]«

[...]«

VVM-direktivet lyder som ændret ved VVM-ændringsdirektivet i det omfang det er relevant for den foreliggende sag i uddrag således:

5. Grundvandsdirektivet lyder i uddrag således:

»Artikel 3

»Artikel 2

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at:

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse

[...]

- b) begrænse tilførsel til grundvandet af stoffer nævnt i liste II for at undgå forurening af grundvandet med disse stoffer.

Artikel 7

[...]

De i artikel 4 og 5 nævnte forudgående undersøgelser skal omfatte en undersøgelse af de hydrogeologiske forhold i det pågældende område, af jordoverfladens og grundens eventuelle rensende evne, af risikoen for forurening og forringelse af grundvandets kvalitet som følge af udledningen og fastslå, om udledning i grundvandet er en passende løsning ud fra et miljømæssigt synspunkt.«

Artikel 5

1. For at opfylde den i artikel 3, litra b), omhandlede forpligtelse foretager medlemsstaterne på forhånd en undersøgelse af:

6. Spildevandsdirektivet lyder i uddrag således:

— enhver direkte udledning af stoffer nævnt i liste II, med henblik på at begrænse sådan udledning

»*Artikel 5*

— sådanne aktioner til bortskaffelse eller deponering med henblik på bortskaffelse af disse stoffer, som vil kunne medføre indirekte udledning.

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

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

[...]

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

[...]«

4. Medlemsstaterne skal efter behov og mindst hvert fjerde år tage listen over udpegede sårbare zoner op til fornyet overvejelse og om nødvendigt ændre eller supplere den for at tage hensyn til forandringer og faktorer, der ikke kunne forudses ved den tidligere udpegelse. De meddeler Kommissionen enhver ændring af eller tilføjelse til udpegelserne inden seks måneder.

7. Nitratdirektivet lyder i uddrag således:

[...]«

»Artikel 3

1. Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.

III — De faktiske omstændigheder

2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. De underretter Kommissionen om denne oprindelige udpegelse inden seks måneder.

[...]

8. De tilsidesættelser af fællesskabsretten, der i den foreliggende sag er gjort gældende, hænger på den ene side — hvad angår affaldsdirektivet, VVM-ændringsdirektivet og grundvandsdirektivet — direkte sammen med en bedrift, der driver intensiv svineavl (herefter »svineavlsbedriften«), og som er beliggende i »El Pago de la Media Legua« i Vera kommune i Almería-provinsen (Andalusien) i nærheden af floderne Antas og Aguas, som begge udmunder i Middelhavet, og vedrører på den anden side — hvad angår spildevandsdirektivet og nitratdirektivet — også området omkring svineavlsbedriften, nærmere bestemt Vera kommune og flodområdet Rambla de Mojácar.

9. Den omtvistede svineavlsbedrift, som har været i drift siden 1976, blev på et senere tidspunkt udvidet til sin nuværende størrelse og omfattede på det for sagen relevante tidspunkt ca. 3 400 dyr, herunder ca. 600 pattegrise. Bedriften råder over en cementeret underjordisk gylletank med en kapacitet på 240 000 liter. Hver 14. dag transporteres gyllen ved hjælp af tankbiler ud til marker, hvor den spredes over et areal på 80 ha i Las Alparatas de Mojácar og fem ha i Jara de la Vera.

10. Svineavlsbedriften kritiseres frem for alt for de lugtgener, som opstår i forbindelse med gyllespredningen og forrådnelsesprocessen fra døde dyr, samt for forureningen af omgivelserne, navnlig de nærliggende floder og flodmundinger.

11. Parterne er enige om, at svineavlsbedriften, hverken før den blev taget i brug eller før den blev udvidet, har været genstand for en miljøundersøgelse (navnlig er der ikke foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet eller en hydrogeologisk undersøgelse med hensyn til risikoen for forurening af grundvandet), og at der ikke blev gennemført en godkendelses- og kontrolprocedure i overensstemmelse med den gældende affaldslovgivning.

IV — Den administrative procedure og retsforhandlinger

12. Efter at have modtaget klager over de gener, som var forbundet med driften af svineavlsbedriften, indledte Kommissionen i 2000 en undersøgelse. Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien hvad angår svineavlsbedriften og den berørte region havde tilsidesat flere miljøbeskyttelsesdirektiver, anmodede den ved åbningsskrivelse af 18. januar 2001 den spanske regering om inden for to måneder at kommentere forholdene.

13. Da den spanske regerings svarskrivelse af 20. juni 2001 efter Kommissionens opfattelse ikke fjernede mistanken om, at der forelå traktatbrud, tilsendte den Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse ved skrivelse af 26. juli 2001, hvori den gjorde gældende, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat de i indledningen nævnte direktiver⁹, og opfordrede det til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opfylde sine forpligtelser inden for to måneder efter udtalelsens fremsendelse. Den spanske regering besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 4. oktober 2001.

14. Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien ikke havde opfyldt sine forpligtelser,

9 — Jf. ovenfor, punkt 2.

har den ved stævning af 15. november 2002, registreret på Domstolens Justitskontor den 19. november 2002, anlagt sag mod Kongeriget Spanien i medfør af artikel 226 EF.

virkning på miljøet, hvilket er i strid med kravene i artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 85/337/EØF, i den oprindelige affattelse af disse bestemmelser eller som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF

15. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1. Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge nedenævnte direktiver,

a) da det ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 9 og 13 i Rådets direktiv 75/442/EØF, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF, da det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet fra svineavlsbedriften i »El Pago de la Media Legua« bortskaffes eller nyttiggøres uden fare for menneskers sundhed eller til skade for miljøet, og da det har ladet bedriften fortsætte driften uden den tilladelse, som kræves i henhold til direktivet, og ikke har foretaget den regelmæssige kontrol, der er nødvendig for sådanne bedrifter

b) da det ikke forud for opførelsen eller ændringen af dette projekt har foretaget en vurdering af dets ind-

c) da det ikke har foretaget de nødvendige hydrogeologiske undersøgelser i det område, som er ramt af forureningen, således som det kræves ifølge artikel 3, litra b), artikel 5, stk. 1, og artikel 7 i Rådets direktiv 80/68/EØF

d) da det ikke i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 har sørget for, at byspildevandet i kommunen Vera renses mere vidtgående end beskrevet i direktivets artikel 4, og

e) da det i strid med artikel 3, stk. 1, 2 og 4, i Rådets direktiv 91/676/EØF ikke har udpeget Rambla de Mojácar som sårbar zone.

2. Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

V — Tilsidesættelse af affaldsdirektivet

A — Parternes væsentligste argumenter

16. Kommissionen har anført, at den omtvistede svineavlsbedrift producerer store mængder affald, navnlig gylle og døde dyr, og at behandlingen af dette affald — i mangel af andre relevante fællesskabsregler — er omfattet af affaldsdirektivet. Svineavlsbedriften har endvidere i strid med artikel 9 i dette direktiv ikke den nødvendige godkendelse i henhold til den gældende affaldslovgivning, hvilket den spanske regering har erkendt under den administrative procedure. Kongeriget Spanien har desuden forsømt at sikre, at det nævnte affald fra svineavlsbedriften bortskaffes eller nyttiggøres i overensstemmelse med affaldsdirektivets artikel 4. Den spanske regering har ikke bestridt, at affaldet medfører lugtgener, og at det ukontrolleret er blevet dumpet i området omkring svineavlsbedriften. Endelig tyder intet på, at der er foretaget den nødvendige kontrol i henhold til direktivets artikel 13.

17. I forbindelse med spredningen af den gylle, som nærværende sag omhandler, er der i hvert fald ikke tale om nyttiggørelse, hvilket den spanske regering har medgivet, eftersom gyllen spredtes hver 14. dag. Dette er derfor ikke i overensstemmelse med godt landmandskab. Den spanske regering har således aldrig oplyst, hvad der dyrkes på de pågældende marker. Selv hvis disse marker opdyrkes, ville den pågældende mængde gylle indebære, at der tilføres for meget kvælstof. Dertil kommer, at spredningen finder sted hele året, uafhængigt af vækstperioder.

18. Kommissionen har medgivet, at gylle, som i overensstemmelse med godt landmandskab nyttiggøres som gødning inden for en og samme landbrugsbedrift, kan anses for et landbrugsmæssigt biprodukt, som bedriften ikke ønsker at »skille sig af med« i den i direktivet anvendte betydning, hvorfor den ikke skal betragtes som affald. I det foreliggende tilfælde spredtes gyllen imidlertid på marker, der ligger henholdsvis 12 og tre kilometer væk. Hvad angår de døde dyr er der under alle omstændigheder ikke tale om landbrugsmæssig genanvendelse inden for landbrugsbedriften.

19. Den spanske regerings argument om at anvende undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), har Kommissionen besvaret med, at der ikke findes andre relevante fællesskabsbestemmelser, hvorfor undtagelsesbestemmelsen ikke er anvendelig. Eventuelle nationale

bestemmelser udgør som regel ikke »andre bestemmelser« i den i den nævnte bestemmelse anvendte betydning, og de af den spanske regering anførte bestemmelser opfylder i øvrigt ikke de krav, som er indeholdt i direktivet.

sådanne bedrifter som den i den foreliggende sag omtvistede svineavlsbedrift. Den mener, at spredning af gylle på marker er anerkendt som naturlig gødningsmetode, hvorfor spredningen ikke skal betragtes som bortskaffelse af affald i den i artikel 1, litra a), i direktivet anvendte betydning.

20. *Det Forenede Kongeriges regering* er enig med Kommissionen i, at der foreligger en tilsidesættelse af affaldsdirektivet, men tager dog udgangspunkt i en noget anderledes retlig analyse af begrebet affald. Regeringen mener, at den traditionelle spredning af gylle som gødning til marker principielt ikke udgør en metode til at skille sig af med affald i den i artikel 1, litra a), i affaldsdirektivet anvendte betydning. Gylle er et biprodukt fra landbrugsdriften, som bedriften ikke forsøger at skille sig af med i den i affaldsdirektivet anvendte betydning, når der ikke er tvivl om, at gyllen genanvendes som gødning i landbrugsdriften, hvad enten dette sker inden for en og samme bedrift eller på tilgrænsende marker. Hvis gyllen imidlertid — som i den foreliggende sag — spredes i de anførte mængder og også i løbet af vinteren og i brakperioder, er der ikke tale om gødning i overensstemmelse med godt landmandskab, og spredningen skal derfor betragtes som foranstaltning til at skille sig af med affald.

21. *Den spanske regering* bestrider ikke lugtgenerne. Regeringen mener imidlertid, at affaldsdirektivet ikke finder anvendelse på

Regeringen bestrider desuden, at det på grund af den dagligt producerede mængde af animalsk fæces kan konkluderes, at der spredes for store mængder gylle. Anvendelsen af gylle som gødning i foråret er ud fra et landbrugsmæssigt synspunkt fornuftigt, da betingelserne for, at jorden kan optage næringsstofferne, på dette tidspunkt er særlig gunstige. Spredningen af gylle i brakperioder tjener til at forberede jorden til senere dyrkning.

22. I det tilfælde, hvor Domstolen måtte fastslå, at affaldsdirektivet principielt finder anvendelse, har den spanske regering subsidiært gjort gældende, at undtagelsesbestemmelsen i artikel 2, stk. 1, litra b), under alle omstændigheder er anvendelig. Nitratdirektivet udgør nemlig »andre bestemmelser« i den i denne undtagelsesbestemmelse anvendte betydning, eftersom direktivet regulerer forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og eftersom den miljøskadelige virkning, som spredning af gylle har på marker, højst kan bestå i, at grundvandet eventuelt forurenes med nitrater. I øvrigt er undtagelsesbestemmelsen også anvendelig, når der findes relevante nationale bestemmelser. Dette er tilfældet i Spanien, eftersom bedriften er omfattet af forskellige nationale affaldsbestemmelser.

B — *Stillingtagen*

Affaltdirektivets anvendelighed

23. Inden Kommissionens klagepunkter vedrørende tilsidesættelse af affaltdirektivets artikel 4, 9 og 13 kan behandles nærmere, er det nødvendigt at undersøge, hvorvidt og i hvilket omfang de stoffer som nærværende sag omhandler — nemlig gylle og døde dyr — skal betragtes som »affald« under affaltdirektivets anvendelsesområde.

a) Kvalificering som »affald« i den i affaltdirektivet anvendte betydning

24. Artikel 1, litra a), første afsnit, definerer begrebet »affald« som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

25. Som Domstolen allerede har fastslået, uddyber og tydeliggør det nævnte bilag samt

det europæiske affaldskatalog — som i rubrik 020106 omfatter »animalsk fæces, urin og gødning« — denne definition gennem sin opstilling af fortegnelser over stoffer og genstande, som kan kvalificeres som affald, og har således kun vejledende karakter¹⁰.

26. Den faktiske kvalificering af stoffer og genstande som affald i den i direktivet anvendte betydning er i henhold til fast retspraksis afhængig af, hvorvidt indehaveren af de pågældende stoffer og genstande skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med disse. Anvendelsesområdet for begrebet »affald« afhænger således af betydningen af udtrykket »skille sig af med«¹¹.

27. I denne forbindelse skal det fastslås, hvilket det Forenede Kongeriges regering også med rette har anført, at den omstændighed, at et stof som gylle anvendes som nævnt i punkt R10 i affaltdirektivets bilag II B med titlen »Spredning på jorden med positive virkninger for landbrug eller økologi, herunder kompostering eller andre former for biologisk omdannelse«¹² ikke uden videre er ensbetydende med, at der er tale

10 — Dom af 18.4.2002, sag C-9/00, *Palin Granit m.fl.*, Sml. I, s. 3533, præmis 22.

11 — Dom af 18.12.1997, sag C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Sml. I, s. 7411, præmis 26.

12 — Dog »bortset fra affald, som ifølge artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), ikke er omfattet af direktivet«. Denne undtagelsesbestemmelse vil blive behandlet nedenfor.

om at »skille sig af« med stoffet, og at dette stof udgør affald i den i direktivet anvendte betydning¹³. Et stof, der anvendes som beskrevet ovenfor, skal derimod betragtes som »nyttiggørelse« i den i direktivet anvendte betydning, når og i det omfang direktivet henviser til stoffet som »affald«¹⁴.

28. Spørgsmålet om, hvorvidt indehaveren skiller sig af med, agter at skille sig af med eller har pligt til at skille sig af med det pågældende stof, og dette stof således skal betragtes som affald, afgøres således på grundlag af samtlige omstændigheder, idet der skal tages hensyn til formålet med affaldsdirektivet, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses¹⁵. Retspraksis giver visse indicier og kriterier for denne vurdering.

29. Domstolen har således fastslået, at bl.a. den omstændighed, at et anvendt stof er et restprodukt fra en produktion, dvs. et pro-

dukt, der ikke som sådan produceres med henblik på senere anvendelse, i princippet udgør et indicium for, at der foreligger en handling, hensigt eller en forpligtelse til at skille sig af med stoffet¹⁶.

30. I henhold til Domstolens faste praksis kan denne vurdering også føre til det resultat, at et stof, der fremkommer under en fremstillingsproces, hvor dette ikke er fremstillingens primære formål, ikke skal anses for et restprodukt, men et biprodukt, som bedriften ikke ønsker at »skille sig af med«, men som den efterfølgende ønsker at udnytte eller markedsføre på en for selskabet fordelagtig måde uden forudgående forarbejdning¹⁷.

31. Hvad angår de døde dyr — vel at mærke ikke det svinekød, som er beregnet til en videre anvendelse som f.eks. konsum — drejer det sig tydeligvis udelukkende om et restprodukt fra svineavl, som den spanske regering ikke har påstået kan anvendes til et andet formål, og som man heller ikke kan se, hvad det kunne bruges til. Tværtimod kan de døde dyr ikke tænkes anvendt på nogen anden måde end til bortskaffelse¹⁸, hvorfor det må lægges til grund, at indehaveren af

13 — Jf. dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., Sml. I, s. 4475, præmis 51 og 82.

14 — Jf. dom af 11.11.2004, sag C-457/02, Niselli, Sml. I, s. 10853, præmis 36. Det kan på den anden side ikke udelukkes, at anvendelsen af et stof på en måde, som i bilag II B i affaldsdirektivet beskrives som »former til nyttiggørelse« på baggrund af en vurdering af samtlige omstændigheder kan være en indikation for, at der foreligger en handling, intention eller forpligtelse til at skille sig af med dette stof, og at dette dermed skal betragtes som »affald«. Jf. dommen i de forenede sager C-418/97 og C-419/97, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 69.

15 — Jf. dom af 28.3.1990, forenede sager C-206/88 og C-207/88, Vessoso og Zanetti, Sml. I, s. 1461, præmis 12, og dommen i sag C-9/00, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 23 og 24.

16 — Jf. dommen i de forenede sager C-418/97 og C-419/97, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 84, og i sag C-457/02, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 43.

17 — Jf. dommen i sag C-9/00, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 34 og 35, og i sag C-457/02, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 44.

18 — Jf. dommen i de forenede sager C-418/97 og C-419/97, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 86.

svineavlsbedriften skiller sig af med, har til hensigt at skille sig af med eller er forpligtet til at skille sig med de døde dyr, og at der derfor principielt er tale om »affald« i den i direktivet anvendte betydning.

32. Mere differentieret er vurderingen af gyllens karakter af affald, selv om den uomtvisteligt primært er et restprodukt af svineavlen og under alle omstændigheder ikke det (primære) formål hermed. Imidlertid kommer gyllen i betragtning som gødning i landbruget og kan således anses for at være et biprodukt, som bedriften ikke i affaldsdirektivets betydning ønsker at »skille sig af med«.

33. Med hensyn til biprodukter af en egentlig produktion har Domstolen for at reducere de ulemper eller skadelige virkninger, der er forbundet med affaldet, begrænset en sådan argumentation til kun at omfatte situationer, hvor der ikke blot er en mulighed for, at godet, materialet eller råstoffet vil blive genanvendt, men hvor det er sikkert, at en sådan genanvendelse vil finde sted uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af fremstillingsprocessen¹⁹.

34. Som et eksempel på dette skal her nævnes AvestaPolarit Chrome-dommen, hvor Domstolen sondrede mellem på den ene side restprodukter hidrørende fra minedrift, som uden forudgående forarbejdning i fremstillingsprocessen anvendes til den nødvendige opfyldning af minegange, og på den anden side øvrige restprodukter. Førstnævnte restprodukter klassificerede Domstolen ikke som biprodukter omfattet af affaldsdirektivet, eftersom denne type reststoffer anvendes i selve den industrielle mineproces og ikke kan betragtes som stoffer, som indehaveren skiller sig af med eller agter at skille sig af med, idet han derimod har brug for dem i sin hovedvirksomhed²⁰.

35. I lyset af ovennævnte indicier fra fast retspraksis ser det ud til, at der rent faktisk kan forekomme tilfælde, hvor gylle der er produceret i et landbrug, ikke skal betragtes som affald i den i direktivet anvendte betydning, nemlig når der ikke hersker tvivl om, at gyllen »uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af fremstillingsprocessen« henholdsvis til fordel for landbruget genanvendes, dvs. spredes som gødning (der kommer vel i princippet ingen anden meningsfuld anvendelse i betragtning).

36. Man kan f.eks. forestille sig et traditionelt landbrug, hvor dyrene hovedsagelig

19 — Jf. dommen i sag C-9/00, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 34-36, og i sag C-457/02, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 44 og 45.

20 — Jf. dom af 11.9.2003, sag C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Sml. I, s. 8725, præmis 35-37.

fodres med det, som dyrkes på markerne, og hvor markerne omvendt gødes med den gødning, som dyrene producerer, og der altså eksisterer et naturligt økologisk kredsløb, således som det ifølge de regeringer, der har afgivet indlæg i sagen for Domstolen, er tilfældet med hensyn til spredningen af gylle. Naturligvis drejer det sig også om at bortskaffe fækalierne, men gødningen bidrager samtidig til landbrugets egentlige produktionsformål eller udgør endda en betingelse herfor. Gødningen er nødvendig for at opnå det nødvendige udbytte af markerne og dermed for i det mindste at holde en del af dyrene. Kendetegnende for et sådant naturligt kredsløb er netop, at de forskellige produkter i produktionskæden — selv om der blot er tale om »restprodukter« fra den primære produktion — udgør en gensidig og mulig betingelse for deres produktion og derfor er nødvendige.

37. I et sådant tilfælde kan man efter min mening lægge til grund, at gylle er et biprodukt fra dyrehold, som — i lighed med restprodukter hidrørende fra minedrift, som anvendes til den nødvendige opfyldning af minegange — anvendes og benyttes i den egentlige landbrugsdrift, således at gylle ikke kan betragtes som et stof, som indehaveren ønsker at skille sig af med.

38. Når den gylle, der spredes, derimod overstiger den mængde, som i henhold til godt landmandskab er nødvendig som gødning, eller spredes på en mark, som det ikke

er nødvendigt at gøde, fordi marken enten ikke dyrkes eller ligger brak, bør dette anses for et tilstrækkeligt indicium for, at indehaveren forsøger at skille sig af med gyllen.

39. I denne retning har Domstolen med hensyn til minerestprodukter fastslået, at indehaveren, når minerestprodukterne »ukorrekt« anvendes til opfyldning af minegange — dvs. hvor en sådan anvendelse er forbudt, bl.a. af sikkerhedsgrunde eller af miljøbeskyttelseshensyn, og minegangene skal lukkes og afstives på anden måde — skal anses for at være forpligtet til at skille sig af med disse reststoffer, som dermed udgør affald²¹.

40. I den foreliggende sag er der tale om en bedrift, der driver intensiv svineavl, hvor gylleresterne transporteres til fjerntliggende marker, hvor de spredes. Denne spredning af gylle sker i henhold til sagsakterne regelmæssigt hver anden uge, åbenbart i takt med, at den produceres på bedriften og tilsyneladende uden hensyntagen til vækstperioder eller årstider. Det kan ikke med sikkerhed fastslås, om disse marker dyrkes, og om det derfor overhovedet eller i det mindste i visse perioder er nødvendigt at gøde dem. Desuden har den spanske regering ikke bestridt,

21 — AvestaPolarit Chrome-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 38.

at de berørte marker i det mindste delvist ligger brak. Under alle omstændigheder har regeringen intet fremført, der giver holdpunkter for at antage, at svineavlsbedriften opnår eller har til hensigt at opnå et udbytte fra markerne. Det tyder således ikke på, og er under alle omstændigheder langt fra sikkert, at gyllen genanvendes som gødning.

41. Under disse omstændigheder bør man efter min mening lægge til grund, at den omstridte svineavlsbedrift ønsker at skille sig af med gyllen, hvorfor denne bør klassificeres som affald i den i affaldsdirektivet anvendte betydning.

42. Det skal dog understreges, at den omstændighed, at et stof anvendes på en måde, som ikke indebærer nogen risiko for miljøet eller menneskers sundhed, ikke udelukker, at stoffet udgør affald. En ufarlig og uskadelig anvendelse er ganske vist af betydning med henblik på at fastslå, om de forskellige forpligtelser i direktivet er opfyldt — f.eks. med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der skal kræves en godkendelse, eller hvor intensiv en kontrol der skal føres — men den udelukker ikke i sig selv, at der er tale om affald, som indehaveren søger at »skille sig af med«²².

43. Det er herefter ufornuddent på dette sted at undersøge, om spredningen af gylle på de pågældende marker indebærer, at markerne tilføres for meget kvælstof i form af gødning eller ej, og om jordforholdene i Spanien generelt set under visse omstændigheder gør det fornuftigt at gøde også uden for vegetationsperioderne.

44. Som følge af ovenstående bør det fastslås, at såvel de døde dyr som gyllen, som nærværende sag omhandler, udgør affald i den i affaldsdirektivet anvendte betydning.

b) Undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii)

45. Efterfølgende skal det undersøges, om det omtvistede affald som følge af undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), er undtaget fra direktivets anvendelsesområde.

46. Denne bestemmelse vedrører generelt »døde dyr« og »landbrugsaffald« i det omfang, der er tale om »fækalier og andre naturlige, ikke-farlige stoffer, som anvendes i landbrugsdriften«.

22 — Jf. dommen i de forenede sager C-418/97 og C-419/97, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 66-68.

47. Jeg betvivler ikke, at de døde svin og gyllen fra dem, som denne sag vedrører, principielt er omfattet af denne undtagelsesbestemmelse. I henhold til bestemmelsen omfatter affaldsdirektivet imidlertid ikke affald, der »allerede er underlagt andre bestemmelser«. Hvorvidt affaldsdirektivet er anvendeligt, afhænger således af, om affaldet er omfattet af »andre bestemmelser«.

48. Den spanske regering har i denne forbindelse dels påberåbt sig fællesskabsbestemmelser, nemlig nitratdirektivet, dels flere forskellige nationale bestemmelser.

49. Ifølge AvestaPolarit Chrome-dommen kan »andre bestemmelser« i den i undtagelsesbestemmelsen anvendte betydning såvel være specifikke fællesskabsbestemmelser som nationale særbestemmelser²³.

50. Uanset om der er tale om fællesskabsretlige eller nationale særbestemmelser, er det under alle omstændigheder ikke tilstrækkeligt, at disse kun vedrører det omtvistede affald i en eller anden henseende. Sådanne bestemmelser skal derimod vedrøre »håndteringen« af det nævnte affald som

sådan i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i affaldsdirektivets artikel 1, litra d), og forfølge samme mål som direktivet samt føre til et miljøbeskyttelsesniveau, der mindst svarer til direktivets²⁴.

51. Hvad for det første angår det af den spanske regering påberåbte nitratdirektiv skal det, som Kommissionen med rette har anført, fastslås, at dette direktiv ikke forfølger samme mål som affaldsdirektivet og ikke på (omfattende) vis regulerer håndteringen af gylle og døde dyr, således som det foreskrives i affaldsdirektivets artikel 1, litra d). Nitratdirektivet foreskriver således ikke en kontrol af de bedrifter, der producerer affaldet, men derimod en kontrol af den natur, som i givet fald berøres af affaldet fra sådanne bedrifter. Nitratdirektivet foreskriver desuden i modsætning til affaldsdirektivet ikke, at affaldsproducerende bedrifter er forpligtet til at indhente en godkendelse. Endvidere omfatter kontrollen ifølge nitratdirektivet udelukkende de vandområder, der berøres, men ikke luft, jord, fauna eller flora, som tillige nævnes i affaldsdirektivets artikel 4. Endelig omfatter nitratdirektivet ikke eventuelle støj- og lugtgener og ej heller risikoen for, at landskabet påføres skade.

52. Den spanske regering har endvidere påberåbt sig kongeligt dekret nr. 261/1996 og nr. 324/2000 som nationale bestemmelser,

²³ — Jf. dommen i sag C-114/01, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 50 og 51.

²⁴ — Jf. dommens præmis 51, 52 og 59.

der finder anvendelse på gylle, samt — under retsmødet — to ministerielle bekendtgørelser af henholdsvis 20. oktober 1980 og 22. februar 2001, som vedrører døde dyr.

55. Ifølge den spanske regering var kongeligt dekret nr. 324/2000 endnu ikke trådt i kraft på det tidspunkt, der er relevant for bedømmelsen af, hvorvidt der foreligger et traktatbrud.

53. Det må fastslås, at den spanske regering under hele sagen har begrænset sig til at henvise til anvendeligheden af de nævnte nationale retsakter, som den i øvrigt ikke har fremlagt for Domstolen, uden imidlertid at redegøre for, hvorfor disse retsakter ikke udelukkende omhandler enkelte aspekter i forbindelse med gylle og døde dyr, men at de også vedrører håndteringen heraf i den i affaldsdirektivets artikel 1, litra d), anvendte betydning, og hvorledes de fører til et miljøbeskyttelsesniveau, der mindst svarer til affaldsdirektivets. Regeringen har heller ikke bestridt en af Kommissionen udført detaljeret undersøgelse, som konkluderer, at der ikke findes nogen nationale bestemmelser, som opfylder de nævnte kriterier.

56. Den spanske regering har i øvrigt anført, at gylle i henhold til national ret — i modsætning til, hvad der er fastsat i affaldsdirektivet, jf. ovenfor — slet ikke anses for at være affald, hvorfor det allerede af den grund er tvivlsomt, om der overhovedet findes nationale bestemmelser, der regulerer håndteringen af gylle som affald.

54. Kongeligt dekret nr. 261/1996 er ifølge de spanske oplysninger de nationale gennemførelsesbestemmelser af nitratdirektivet, der imidlertid, som nævnt ovenfor under punkt 51, ikke udgør en bestemmelse, der opfylder de i affaldsdirektivet nævnte krav.

57. Hvad angår de ministerielle forordninger, som ifølge den spanske regering udgør den nationale regulering vedrørende døde dyr i den i affaldsdirektivet anvendte betydning, har regeringen blot anført, at disse bestemmelser blev udstedt med henblik på at bekæmpe svinepest, og at det i henhold til den ministerielle bekendtgørelse af 22. februar 2001 under visse omstændigheder er tilladt at begrave døde dyr i huller fyldt med ulæsket kalk. At dømme efter denne korte beskrivelse af indholdet udgør denne bekendtgørelse ikke en retsforskrift, som har til formål at regulere håndteringen af døde dyr som affald i den i affaldsdirektivets anvendte betydning.

58. Det må således fastslås, at der i den foreliggende sag hverken findes specifikke fællesskabsretlige eller nationale særbestemmelser, som opfylder kravene i affaldsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii).

59. Denne undtagelsesbestemmelse er derfor under alle omstændigheder ikke anvendelig på den foreliggende sag. Det er således ligeledes ufornuddent at behandle Kommissionens argumenter, hvorefter AvestaPolarit Chrome-dommen bør ændres, således at kun fællesskabsretlige bestemmelser skal anses for at være »andre bestemmelser« i den i undtagelsesbestemmelsen anvendte betydning.

c) Tilsidesættelse af direktivets artikel 4, 9 og 13

60. Hvad i første omgang angår Kommissionens klagepunkter, hvorefter den omtvistede svineavlsbedrift hverken har den i henhold til artikel 9 nødvendige godkendelse eller har gennemført den i henhold til den i artikel 13 nødvendige regelmæssige kontrol, bør det fastslås, at den spanske regering ikke har bestridt, at svineavlsbedriften ikke har været genstand for en affaldsgodkendelses-procedure, og at der ikke har fundet nogen kontrol sted i overensstemmelse hermed.

61. Som følge heraf og eftersom påstanden om, at affaldsdirektivet ikke finder anvendelse på en situation som denne, bør forkastes, jf. ovenfor, må påstanden om, at der foreligger tilsidesættelse af affaldsdirektivets artikel 9 og 13, anses for at være begrundet.

62. Kommissionen har endvidere kritiseret Kongeriget Spanien for ikke at have iværksat de nødvendige foranstaltninger i henhold til affaldsdirektivets artikel 4 med henblik på at sikre, at affaldet fra svineavlsbedriften — navnlig gylle og døde dyr — bortskaffes eller nyttiggøres på en sådan måde, at det ikke er til skade for miljøet eller menneskers sundhed.

63. Den spanske regering har næsten udelukkende bygget sin argumentation på, at gylle ikke udgør affald, men ikke ytret sig om de enkelte klagepunkter. Regeringen har endvidere flere gange stillet spørgsmålstegn ved konklusionerne og beviskraften af Kommissionens oplysninger vedrørende deponeringen og anvendelsen af gylle og døde dyr, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for påstanden om, at der foreligger en tilsidesættelse, uden egentlig reelt at bestride de faktiske omstændigheder.

64. Den spanske regering har nærmere bestemt ikke udtalt sig om Kommissionens påstand om, at hullet til deponering af døde dyr var for lille, og den har heller ikke

bestridt Kommissionens klagepunkt, hvorefter der er foregået en ukontrolleret bortskaffelse af døde dyr i omgivelserne omkring svineavlsbedriften, hvilket efterfølgende har medført kraftige lugtgener.

65. Den spanske regering har derimod erkendt, at brugen af gyllen samt af »andet organisk materiale« uundgåeligt medfører lugtgener.

66. Den spanske regering har endvidere ikke bestridt, at den pågældende svineavlsbedrift dagligt producerede omkring 12 m³ gylle, og at gylletanken blev tømt hver anden uge, hvorefter gyllen blev spredt ud over to jordlodder med et samlet areal på 85 ha. Eftersom det ikke fremgår af den spanske regerings argumenter og af sagsakterne, at en del af gyllen er blevet behandlet på anden måde, betyder dette således, at den samlede mængde gylle, som den pågældende svineavlsbedrift med ca. 3 400 dyr producerer, er blevet spredt over et areal på 85 ha, vel at mærke hele året rundt og uden hensyntagen til vækstperioder og til trods for, at de pågældende marker i det mindste delvist ligger brak.

67. Den spanske regerings argumenter med hensyn til den ifølge regeringen generelt anvendte metode til dyrkning af korn »año y vez«, som består i, at en mark kun dyrkes hvert andet år, kan muligvis forklare, hvorfor

de pågældende marker delvist ligger brak eller til trods herfor i princippet opdyrkes, men afkræfter efter min mening imidlertid ikke Kommissionens argument, hvorefter den omstridte spredning af gylle ikke er i overensstemmelse med godt landmandskab, og at der sker overgødning. Det er i henhold til kodeksen for godt landmandskab, som er vedtaget af regionsrådet i Andalusien, og som Kommissionen bl.a. har henvist til, forbudt at gøde året rundt, hvilket i det mindste er et indicium for, at gødningen i den foreliggende sag ikke er foretaget på miljøvenlig korrekt vis, også selv om denne kodeks ikke måtte være retligt bindende for svineavlsbedriften.

68. Endvidere har den spanske regering anført, at der er truffet foranstaltninger over for svineavlsbedriften, og at denne står over for en snarlig lukning. I denne henseende er det imidlertid tilstrækkeligt at henvise til, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den pågældende medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og til, at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen²⁵.

69. Det skal sluttelig påpeges, at den omtvistede svineavlsbedrift har været i drift siden

25 — Jf. bl.a. dom af 29.1.2004, sag C-209/02, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 1211, og af 10.9.1996, sag C-11/95, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4115.

1976, og at der i det mindste i perioden frem til udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke fra de spanske myndigheders side er vedtaget nogen konkrete affaldsretlige foranstaltninger over for den pågældende svineavlsbedrift.

har tilsidesat artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i det oprindelige og det ændrede VVM-direktiv, idet der ikke blev foretaget nogen vurdering af svineavlsbedriftens indvirkning på miljøet forud for dennes opførelse eller senere udvidelse.

70. Herefter, og da den spanske regering ikke er fremkommet med oplysninger, der kan føre til et andet resultat, også under hensyntagen til den vidtrækkende skønsbeføjelse, som affaldsdirektivets artikel 4 indrømmer medlemsstaterne²⁶, er Kommissionens klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af denne artikel begrundet.

71. Det bør således fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat affaldsdirektivets artikel 4, 9 og 13.

73. Kommissionen har anført, at der som følge af den negative indvirkning, som svineavlsbedriften grundet sin størrelse og sin beliggenhed har på miljøet (navnlig forurening af vandmiljøet og lugtgener), burde være blevet foretaget en vurdering af dens indvirkning herpå. Det fremgår imidlertid af den spanske regerings svar, at der hverken forud for bedriftens opførelse — som fandt sted inden VVM-ændringsdirektivets vedtagelse, hvorfor bedriften er omfattet af det oprindelige VVM-direktiv — eller dens udvidelse — altså i den periode, hvor VVM-ændringsdirektivet burde være blevet gennemført i national ret — blev foretaget nogen vurdering af bedriftens indvirkning på miljøet.

VI — Tilsidesættelse af VVM-direktivet

A — Parternes væsentligste argumenter

72. Med sit andet klagepunkt har *Kommissionen* gjort gældende, at Kongeriget Spanien

74. Den spanske regering har bestridt, at dette klagepunkt kan realitetsbehandles, idet Kommissionen ikke har præciseret, hvilken af de to affattelser af direktivet traktatbruddet vedrører. Regeringen har subsidiært gjort gældende, at det er VVM-ændringsdirektivet, der her bør finde anvendelse, eftersom

²⁶ — Jf. dom af 18.11.2004, sag C-420/02, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 11175, præmis 21-24.

fristen for dette direktivs gennemførelse i national ret var den 14. marts 1999 og det tidspunkt, som er relevant for bedømmelsen af det påståede traktatbrud i henhold til den begrundede udtalelse, er den 26. september 2001.

75. Regeringen har anført, at den omtvistede svineavlsbedrift ikke kan kvalificeres som et projekt i den betydning, som anvendes i bilag I, punkt 17, litra b), til VVM-ændringsdirektivet. Den har endvidere henvist til, at svineavlsbedriften blev opført i 1976, dvs. før Spaniens tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, og at spørgsmålet om en miljøundersøgelse i henhold til den andalusiske lov nr. 7/1994 først blev aktuelt efter 1996 i forbindelse med, at bedriften ansøgte kommunen om godkendelse samt tilladelse til at udvide bedriften. Den godkendelsesprocedure, som blev gennemført i denne anledning, førte til en negativ rapport om bedriftens indvirkning på miljøet, hvilket resulterede i, at der blev iværksat en sanktionsprocedure over for bedriften, som kan føre til, at den bliver nedlagt.

ningerne i svarskriftet skal bedømmes ud fra den oprindelige affattelse af VVM-direktivet, eftersom bedriften først ansøgte om godkendelse den 26. marts 1999 (og ikke allerede i 1996), og at det må antages, at udvidelsen fandt sted noget forud for denne dato.

77. Kommissionen har dog subsidiært fastholdt, at der foreligger en tilsidesættelse af VVM-ændringsdirektivet, såfremt dette måtte finde anvendelse.

78. Kommissionen har afvist den spanske regerings anbringende om, at udvidelsen af svineavlsbedriften har været genstand for en miljøundersøgelse i henhold til den andalusiske lov nr. 7/1994, med henvisning til, at denne undersøgelse først fandt sted, da udvidelsen var gennemført og ikke, som den burde, forud herfor.

B — Formaliteten

76. *Kommissionen* har anført, at den har henvist til begge affattelser af direktivet, fordi den spanske regering under den administrative procedure ikke oplyste, hvornår den omtvistede svineavlsbedrift blev opført henholdsvis udvidet. I replikken har Kommissionen begrænset sit klagepunkt til kun at omfatte udvidelsen af svineavlsbedriften og anført, at traktatbruddet som følge af oplys-

79. Hvad angår den spanske regerings afvisningspåstand skal det i første omgang fastslås, at regeringen ikke har gjort gældende, at Kommissionen ikke har meddelt den de fornødne oplysninger til, at den kunne forberede sit forsvar, hvilket forhold

har betydning for lovligheden af traktatbrudsproceduren²⁷. Frem for alt er der ikke nogen ulovlig uoverensstemmelse mellem de klagepunkter, der er fremført i den begrundede udtalelse, og sagsanlægget, hvorfor sagens genstand hverken er ændret eller udvidet²⁸, idet Kommissionen såvel i den begrundede udtalelse som i stævningen alternativt har henvist til både den oprindelige og den ændrede version af VVM-direktivet.

80. I den foreliggende sag drejer det sig i højere grad om, hvorvidt stævningen som sådan opfylder kravene til, at sagen kan realitetsbehandles.

81. I henhold til Domstolens faste praksis påhviler det Kommissionen i ethvert søgsmål i medfør af traktatens artikel 226 præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort at angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på. Stævningen skal indeholde en angivelse af de faktiske forhold og omstændigheder, der danner grundlag for det påståede traktatbrud, således at Domstolen kan tage stilling til sagen i den form, hvori den er forelagt Kommissionen²⁹.

27 — Jf. dom af 12.9.2000, sag C-408/97, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6417, præmis 18, og af 5.6.2003, sag C-145/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5581, præmis 17.

28 — Jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-139/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6407, præmis 18, og af 23.10.1997, sag C-375/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5981, præmis 37.

29 — Jf. bl.a. dom af 29.11.2001, sag C-202/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 9319, præmis 20, dommen i sag C-375/95, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 35, dom af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17, og af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 28.

82. I den foreliggende sag fremgår det af stævningen, at Kommissionen kritiserer den omstændighed, at den pågældende svineavlsbedrift blev opført og udvidet, uden at der blev foretaget en forudgående miljøundersøgelse. Kommissionen har endvidere påpeget, at den anser VVM-direktivets artikel 2 og artikel 4 for at være tilsidesat, selv om den har henvist til enten den oprindelige »eller« den ændrede affattelse af direktivet, fordi, således som den har anført, den ikke var bekendt med de nøjagtige tidspunkter for traktatbruddet.

83. Efter min opfattelse indeholder stævningen en tilstrækkelig præcis beskrivelse af sagsgenstanden i forbindelse med dette klagepunkt til, at sagen kan realitetsbehandles. Kommissionen har klart anmodet Domstolen om, på baggrund af såvel den oprindelige som den ændrede affattelse af direktivet at undersøge, hvorvidt der ud fra de af Kommissionen nævnte omstændigheder foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Ordet »eller« skal altså i denne henseende forstås som et »og/eller«, og Kommissionen kunne således have gjort den manglende gennemførelse af en miljøundersøgelse gældende både i forbindelse med opførelsen og i forbindelse med udvidelsen af svineavlsbedriften som en tilsidesættelse af såvel den oprindelige som den ændrede affattelse af VVM-direktivet, uden at dette ville have resulteret i, at nogen af klagepunkterne ikke kunne realitetsbehandles. Havde Kommissionen gjort dette, ville det imidlertid have ført til, at et af de to klagepunkter var blevet afvist som følge af, at det pågældende direktiv ikke fandt anvendelse på tidspunktet for den påstående tilsidesættelse.

84. I den foreliggende sag skal også spørgsmålet om tidspunktet for traktatbruddet og

anvendeligheden af de pågældende affattelser af direktivet behandles i forbindelse med behandlingen af sagens realitet. Hvis Kommissionens oplysninger vedrørende disse spørgsmål ikke er tilstrækkelige, er det et problem vedrørende Kommissionens begrundelse for klagepunktet og ikke vedrørende sagens formalitet.

85. I øvrigt skal det påpeges, at Kommissionen under sagen for Domstolen og på baggrund af den sagsøgte medlemsstats argumenter frit kan frafalde visse klagepunkter eller begrænse dem, ligesom den sagsøgte medlemsstat frit kan vælge at bestride henholdsvis acceptere Kommissionens klagepunkter under sagen. Kommissionen har således lovligt i svarskriftet kunnet begrænse sit klagepunkt vedrørende den manglende miljøundersøgelse til kun at omfatte svineavlsbedriftens udvidelse, da dette ikke indebærer nogen ulempe for den sagsøgte medlemsstat.

C — Realiteten

86. Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien i forbindelse med udvidelsen af den pågældende svineavlsbedrift ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til VVM-direktivet i sin oprindelige eller ændrede affattelse, hvori det foreskrives, at der forud for udvidelsen skal gennemføres en miljøundersøgelse.

87. Ifølge fast retspraksis påhviler det under en traktatbrudssag i medfør af artikel 226 EF Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning³⁰.

88. Med henblik på at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af en forpligtelse, der følger af et direktiv, skal det i første omgang påvises, at de pågældende faktiske omstændigheder er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.

89. Ifølge Kommissionen er udvidelsen af svineavlsbedriften tidsmæssigt omfattet af anvendelsesområdet af den oprindelige affattelse af VVM-direktivet, fordi bedriften ansøgte om godkendelse hertil den 26. marts 1999, og udvidelsen åbenbart allerede havde fundet sted forud for dette tidspunkt. Selv om det er den i ansøgningen nævnte dato, der er afgørende, er udvidelsen omfattet af direktivet i dets ændrede affattelse.

³⁰ — Jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 26.6.2003, sag C-404/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6695, præmis 26, og af 6.11.2003, sag C-434/01, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 13239, præmis 21.

90. I den forbindelse skal det fastslås, at Kommissionen ikke har gjort gældende, at Kongeriget Spanien generelt har undladt at iværksætte de nødvendige foranstaltninger til, at projekter, såsom udvidelsen af den pågældende svineavlsbedrift, er genstand for en forudgående miljøundersøgelse efter enten den oprindelige eller den ændrede affattelse af VVM-direktivet. Kommissionen har derimod udledt det påståede traktatbrud af den konkrete omstændighed, at den omtvistede svineavlsbedrift *forud for sin udvidelse* rent faktisk ikke blev underkastet en miljøundersøgelse, hvilket Kommissionen har understreget i replikken.

91. I denne henseende kan det kun være tidspunktet for den faktiske udvidelse og ikke det senere tidspunkt for ansøgningen, der er afgørende for bedømmelsen af, hvorvidt dette klagepunkt er begrundet.

92. Kommissionen har ganske vist medgivet i stævningen, at den ikke har været bekendt med tidspunktet for svineavlsbedriftens udvidelse. På grundlag af den spanske regerings argumenter i svarskriftet har Kommissionen i replikken dog konstateret, at udvidelsen under alle omstændigheder fandt sted før marts 1999. Eftersom den spanske regering herefter ikke har bestridt dette og i øvrigt ikke har udtalt sig herom i sagen, må Kommissionens påstand anses for korrekt.

93. Gennemførelsesfristen for VVM-ændringsdirektivet udløb den 16. marts 1999, dvs. først efter at den omtvistede udvidelse havde fundet sted. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens klagepunkt skal tages til følge, skal følgelig undersøges på baggrund af den oprindelige affattelse af VVM-direktivet. Klagepunktet vedrørende VVM-ændringsdirektivet er derfor ubegrundet.

94. Det må, som Kommissionen har gjort, således blot fastslås, at udvidelsen af svineavlsbedriften fandt sted på et eller andet tidspunkt før marts 1999. Det er endvidere ubestridt, at denne udvidelse fandt sted uden *forudgående* gennemførelse af en miljøundersøgelse.

95. Jeg mener imidlertid ikke, at dette er tilstrækkeligt til at fastslå, at der foreligger en tilsidesættelse af VVM-direktivet.

96. I den foreliggende sag er det uafklaret, om Kongeriget Spanien har opfyldt sin forpligtelse efter direktivets artikel 2, der foreskriver, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse.

97. Naturligvis kan en tilsidesættelse af denne forpligtelse følge af en faktisk situation, navnlig da der er tale om en resultatforpligtelse, men et sådant konkret tilfælde skal i givet fald indeholde omstændigheder, der tyder på, at den pågældende medlemsstat har undladt at iværksætte de nødvendige foranstaltninger³¹.

98. Direktivets artikel 2 pålægger ganske vist de kompetente myndigheder i den enkelte medlemsstat en utvetydig forpligtelse til at underkaste visse projekter en miljøundersøgelse. I denne henseende har Domstolen også fastslået, at Kommissionen som bevis for, at der foreligger en tilsidesættelse af denne artikel, kan påberåbe sig, at et projekt, om hvilket det kan forventes, at det vil have en betydelig indvirkning på miljøet, ikke har været genstand for en miljøundersøgelse til trods for, at dette burde have været tilfældet³².

99. Dette gælder imidlertid i de tilfælde, hvor myndighederne i en medlemsstat har godkendt et projekt, uden at der er foretaget en vurdering af dette projekts indvirkning på miljøet³³. Hvis en miljøundersøgelse derimod eksempelvis ikke er blevet foretaget som følge af, at der i strid med national ret slet ikke er indgivet en ansøgning om godkendelse af projektet, og dette ganske enkelt er blevet gennemført ulovligt, skal der

efter min mening foreligge yderligere omstændigheder, hvoraf det fremgår, at den pågældende medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet.

100. Det kan med andre ord ikke udledes direkte af den omstændighed, at en faktisk situation ikke er forenelig med de i VVM-direktivets artikel 2 fastsatte mål — i den foreliggende sag den kendsgerning, at den omtvistede svineavlsbedrift ikke ansøgte om en tilladelse til at udvide bedriften og derfor blev udvidet uden en forudgående miljøundersøgelse — at den pågældende medlemsstat nødvendigvis har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter denne bestemmelse³⁴. Som bevis for, at der foreligger en sådan tilsidesættelse, er det eksempelvis også nødvendigt at påvise, at denne (ulovlige) tilstand har varet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder har iværksat foranstaltninger til imødegåelse heraf³⁵.

101. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke været i stand til at påvise, hvornår den omtvistede udvidelse af svineavlsbedriften fandt sted, hvorfor det ikke præcist har kunnet fastslås, hvor længe den »ulovlige« tilstand har varet, og i hvilken udstrækning de kompetente myndigheder kan kritiseres for ikke at have grebet ind. Kommissionen kunne f.eks. have godtgjort, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til VVM-direktivets

31 — Jf. bl.a. dommen i sag C-139/00, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 27.

32 — Jf. dom af 29.4.2004, sag C-117/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5517, præmis 82.

33 — Jf. dommens præmis 1.

34 — Jf. dommen i sag C-420/02, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 22.

35 — Jf. dommens præmis 22.

artikel 2 ved at påvise, at de kompetente myndigheder var bekendt med den ulovlige situation, eller — under antagelse af, at myndighederne (uanset direktivets artikel 13) i det mindste var forpligtet til at udføre en minimal kontrol — at myndighederne som følge af, at udvidelsen af bedriften længe har været tilendebragt eller som følge af andre omstændigheder, burde have været bekendt med situationen, og til trods herfor undlod at iværksætte effektive sanktionsforanstaltninger henholdsvis en efterfølgende miljøundersøgelse. Det skal endnu engang påpeges, at Kommissionens klagepunkt udtrykkeligt ikke vedrører myndighedernes fremgangsmåde i forbindelse med den ansøgning om godkendelse, som den udvidede svineavlsbedrift indgav i marts 1999, men derimod udelukkende er støttet på, at bedriften under alle omstændigheder ikke blev undergivet en miljøundersøgelse *forud* for udvidelsen. Som anført ovenfor kan det imidlertid ikke af denne omstændighed alene uden videre udledes, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til VVM-direktivets artikel 2, eftersom det er uklart, i hvilket omfang medlemsstatens myndigheder har bidraget til denne situation.

102. Kommissionen har således ikke i tilstrækkeligt omfang påvist, at der foreligger en tilsidesættelse af enten den oprindelige eller den ændrede affattelse af VVM-direktivet. Denne påstand er således ubegrundet.

VII — Tilsidesættelse af grundvandsdirektivet

A — Parternes væsentligste anbringender

103. *Kommissionen* har gjort gældende, at Kongeriget Spanien har tilsidesat artikel 3, litra b), artikel 5, stk. 1, og artikel 7 i grundvandsdirektivet, da det ikke har foretaget de nødvendige hydrogeologiske undersøgelser i det område, som er berørt af svineavlsbedriften.

104. Ifølge Kommissionen burde der være blevet foretaget hydrogeologiske undersøgelser, eftersom der er risiko for, at grundvandet i det pågældende område forurenes med farlige stoffer som følge af, at svineavlsbedriften spreder gylle på markerne. Dette fremgår således af en sagkyndig undersøgelse, der bekræfter jordens gennemsnitsgrad.

105. Kommissionen har begrænset sine argumenter til kun at omfatte en mulig nitratforurening af grundvandet. Den mener, at nitrat udgør et farligt stof i den i grundvandsdirektivet anvendte betydning, eftersom stoffet henhører under liste II, nr. 3.

106. Den spanske regering har anført, at spredningen af gylle med det formål at gøde jorden ikke udgør en foranstaltning til bortskaffelse af sådanne stoffer, som er omfattet af grundvandsdirektivet (grundvandsdirektivets artikel 5, andet led), men derimod udgør en foranstaltning til nyttiggørelse af resterne fra dyreproduktionen med det formål at gøde jorden.

107. Selv hvis grundvandsdirektivet finder anvendelse, er der under alle omstændigheder ikke tale om en forurening med farlige stoffer i den i dette direktiv anvendte betydning, eftersom det af Kommissionen anførte nitrat ikke er omfattet af dennes liste II. I øvrigt har regeringen påberåbt sig en sagkyndig rapport, hvori det konkluderes, at jorden i det pågældende område for størstedelens vedkommende ikke tillader genemsivning.

B — *Stillingtagen*

108. Det skal undersøges, hvorvidt den i grundvandsdirektivet fastsatte forpligtelse til at gennemføre hydrogeologiske undersøgelser omfatter sådanne faktiske omstændigheder som de foreliggende.

109. I henhold til grundvandsdirektivets artikel 3, litra b), skal medlemsstaterne træffe

de nødvendige foranstaltninger for at begrænse tilførsel til grundvandet af de stoffer, der er nævnt i liste II, for at undgå forurening af grundvandet med disse stoffer. For at opfylde denne forpligtelse skal medlemsstaterne »på forhånd foretage en undersøgelse af sådanne aktioner til bortskaffelse eller deponering med henblik på bortskaffelse af disse stoffer, som vil kunne medføre indirekte udledning«. I henhold til direktivets artikel 7 skal denne nævnte forudgående undersøgelse omfatte en undersøgelse af de hydrogeologiske forhold.

110. Forudsætningen for, at denne forpligtelse finder anvendelse er i første omgang, at der er tale om tilførsel af sådanne stoffer, der er omfattet af grundvandsdirektivet. Ifølge Kommissionen er denne betingelse opfyldt, fordi grundvandet — således som den under henvisning til den sagkyndige rapport har anført — i det pågældende område er forurenet med nitrat, og nitrat er et stof, der er omfattet af direktivets liste II, nr. 3.

111. Dette nr. vedrører imidlertid stoffer, »som har en skadelig virkning på grundvandets smag og/eller lugt [...]«.

112. Hertil skal det fastslås, at Kommissionen ikke har påstået, at nitrat har en skadelig virkning på grundvandets smag og/eller lugt.

113. Kommissionen har med hensyn til den anden type stoffer, som er omfattet af liste II, nr. 3, nemlig »forbindelser, som kan bevirke dannelse af sådanne stoffer i grundvandet og derved gøre dette uegnet til drikkevand«, ikke gjort gældende, at nitrat kan bevirke dannelse af sådanne stoffer. I øvrigt skal sætningen »og derved gøre dette uegnet til drikkevand« ikke betragtes adskilt fra den øvrige sætning som en alternativ beskrivelse af en kategori af stoffer, som nitrat givetvis ville henhøre under. Hvis der var tale om en alternativ opremsning, ville sætningen for det første nemlig være formuleret anderledes, eksempelvis ved anvendelse af et »og/eller«, således som det er tilfældet i den tilsvarende sætning ovenfor. For det andet ville det også dreje sig om en inden for liste II — hvori forbindelser er nævnt ved navn eller er præcist beskrevet — generel kategori af stoffer i strid med systemet. Det må således fastslås, at nitrat ikke er omfattet af den af Kommissionen nævnte liste II, nr. 3.

114. Endvidere må det i almindelighed antages, at et sundhedsskadeligt tungmetal som nitrat, der er kendt for særligt hyppigt at optræde i landbrugsmæssig sammenhæng, formentlig ville have været anført under enten liste I eller liste II, såfremt det var omfattet af grundvandsdirektivet.

115. Der findes netop med henblik på de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har henvist til inden for rammerne af

dette klagepunkt, nemlig den nitratforurening, som stammer fra en landbrugsbedrift, specifikke bestemmelser i form af nitratdirektivet, som er specielt tilpasset sådanne omstændigheder.

116. Kommissionen har således ikke påvist, at der i den foreliggende sag er tale om tilførsel af et stof, som er omfattet af grundvandsdirektivet.

117. Endvidere skal det fastslås, at direktivet har til formål at forhindre eller begrænse »tilførsel« til grundvandet (jf. syvende betragtning til direktivet og dets artikel 3), hvorved begrebet »tilførsel« defineres som »tilførsel til grundvandet af stoffer [...]« [direktivets artikel 1, stk. 2, litra b) og c)]. Jeg anser denne beskrivelse for at være en højst unøjagtig beskrivelse af gyllespredning i landbruget, og finder det i betragtning af den fuldstændige mangel på henvisninger hertil i direktivet tvivlsomt, om gyllespredning overhovedet skal være omfattet af direktivet.

118. Det kan desuden ikke udledes direkte af den omstændighed, at gylle som anført ovenfor under visse forudsætninger må klassificeres som »affald« i den i affaldsdirektivet anvendte betydning, at spredning af gylle henhører under begrebet »aktioner til bortskaffelse [...] af disse stoffer, som vil kunne medføre indirekte udledning« i den i grundvandsdirektivets artikel 5, stk. 1, første punktum, andet led, anvendte betydning.

Affaldsdirektivet forfølger nemlig andre mål end grundvandsdirektivet, og begrebet »skille sig af med«, som ligger til grund for begrebet »affald« i førstnævnte direktiv, er ikke nødvendigvis identisk med begrebet »bortskaffelse«, som anvendes i grundvandsdirektivets artikel 5, stk. 1, første punktum, andet led.

119. Sluttelig skal det også påpeges, at affaldsdirektivets kontrol- og godkendelsesordning principielt knytter sig til den enkelte bedrift som sådan, mens forpligtelsen til at gennemføre en forudgående undersøgelse i henhold til grundvandsdirektivets artikel 5, stk. 1, første punktum, andet led, generelt knytter sig til »aktioner« til bortskaffelse af stoffer, som vil kunne medføre indirekte udledning.

120. Hvis man generelt klassificerer spredning af gylle som en sådan aktion, ville dette medføre, at der ved hver eneste (eller i det mindste den første?) gyllespredning inden for landbruget skulle gennemføres en forudgående undersøgelse inklusiv en hydrogeologisk undersøgelse, uanset formålet med og omfanget af spredningen samt af den pågældende landbrugsbedrifts art. En sådan forpligtelse anser jeg for at være alt for bureaukratisk og absurd.

121. Det er ikke uden grund, at nitratdirektivet, som er specielt tilpasset den nitratforurening, der stammer fra landbruget, frem for alt er baseret på instrumenter, der omfatter og relaterer til store områder, såsom aktionsprogrammer og vedtagelsen af generelle obligatoriske eller fakultative foranstaltninger.

122. I den foreliggende sag anser jeg derfor ikke grundvandsdirektivet for at være relevant, hvorfor Kommissionens påstand om, at dette direktiv er tilsidesat, fordi der ikke blev gennemført en hydrogeologisk undersøgelse, således er ubegrundet. Det er herefter ufornuddent at behandle de øvrige spørgsmål, f.eks. de pågældende områders gennemsnitsvinningsgrad.

VIII — Tilsidesættelse af spildevandsdirektivet

A — Parternes væsentligste argumenter

123. Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 2, idet det ikke har sørget for, at byspildevandet i kommunen Vera renses mere vidtgående end beskrevet i direktivets artikel 4.

124. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at det kommunale spildevand ledes ud i Antas-floden, som burde have været kortlagt som et følsomt område, jf. spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 1, sammenholdt med bilag II A til direktivet. Kommissionen støtter dette argument på en sagkyndig rapport, udarbejdet af selskabet ERM.

125. Det fremgår af en miljørapport, udarbejdet af selskabet Tecnoma, at der ved Antas-flodens udmunding findes en naturlig lagune, som kun tilføres vand fra Antas-floden, og som tjener som afløb for Vera kommunes rensningsanlæg. Det fremgår ligeledes af denne rapport, at det kommunale spildevand ikke renses tilstrækkeligt.

126. Kommissionen har desuden, på baggrund af oplysninger, der er angivet på de regionale myndigheders websted om antallet af indbyggere og turister, foretaget en beregning, hvorefter den samlede lokale personækvivalent (PE) langt overskrider de »mere end 10 000«, som er nødvendige for, at artikel 5, stk. 2, er anvendelig.

127. *Den spanske regering* har bestridt, at hele området omkring Antas-floden burde have været kortlagt som et følsomt område. Det følger ikke automatisk af den omstændighed, at Antas-flodens kystlagune er blevet kortlagt som følsomt område, at hele floden

skal kortlægges som følsomt område. Antas-floden består hovedsagelig af underjordiske vandløb, hvorfor der som følge af manglende dagslys slet ikke kan indtræde eutrofiering.

128. Den spanske regering har desuden med forskellige argumenter bestridt rigtigheden af den af Kommissionen beregnede personækvivalent. Regeringen har bl.a. anført, at beregningen ikke skal foretages på baggrund af tallene fra 2003, hvorfra Kommissionens tal stammer, men derimod på baggrund af tallene fra 2001, hvilket fremgår af den begrundede udtalelse. På dette tidspunkt var den samlede personækvivalent betydeligt lavere, end hvad Kommissionen har beregnet.

B — Stillingtagen

129. Kommissionens klagepunkt vedrører den omstændighed, at det kommunale spildevand fra Vera kommune ikke renses mere vidtgående end beskrevet i spildevandsdirektivets artikel 4, før det ledes ud i Antas-floden.

130. I henhold til spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 2, skal en sådan rensning efter den 31. december 1998 kun finde sted, for så

vidt der er tale om spildevand, som udledes til følsomme områder fra alle udledninger fra byområder med over 10 000 PE.

131. Hvad i første omgang angår den betingelse, at spildevandet udledes til følsomme områder, er det ubestridt, at Kongeriget Spanien ikke har kortlagt Antas-floden som et følsomt område, jf. spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 1, hvortil det kommunale spildevand fra Vera kommune i henhold til Kommissionens oplysninger udledes.

132. I den foreliggende sag drejer det sig imidlertid ikke om, hvorvidt selve Antas-floden er kortlagt som et følsomt område eller, som Kommissionen mener, hvorvidt den burde have været kortlagt som sådan.

133. Ifølge Domstolens praksis indeholder spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 2, en forpligtelse til at rense byspildevand, der tilledes kloaknet, mere vidtgående, før det udledes til følsomme områder, også hvis spildevandet kun indirekte udledes til et følsomt område³⁶.

134. Antas-floden, som spildevandet fra rensningsanlægget i Vera kommune ledes ud i, løber under alle omstændigheder ud i Antas kystlagune, som Kongeriget Spanien ubestridt har kortlagt som et følsomt område, jf. spildevandsdirektivets artikel 5, stk. 1. Spildevandet fra Vera kommune udledes således i et følsomt område.

135. Hvad dernæst angår personækvivalenter på over 10 000, som udgør endnu en forudsætning for forpligtelsen til at rense vandet mere vidtgående, er der, således som det fremgår af spildevandsdirektivets artikel 2, punkt 6, tale om en størrelse, der giver udtryk for den gennemsnitlige belastning af vandet pr. indbygger.

136. Eftersom den i spildevandsdirektivet nævnte personækvivalent giver udtryk for visse belastninger³⁷, skal der ved beregningen af sådanne værdier på grundlag af indbyggertallet ikke kun tages højde for sådanne indbyggere, hvis spildevand tilledes rensningsanlægget. I denne henseende skal det altså fastslås, hvor mange personer der

36 — Jf. dom af 25.4.2002, sag C-396/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3949, præmis 29 ff.

37 — Jf. spildevandsdirektivets artikel 4, stk. 4.

rent faktisk bor i området omkring tilledningen til rensningsanlægget, og ikke hvor mange personer der er registreret som indbyggere i kommunen.

137. Kommissionen har således i sine beregninger med rette også medregnet personer, der opholder sig som turister i Vera kommune.

138. Kommissionen har med rette foretaget beregningen af personækvivalenten på grundlag af indbyggerantallet i turisthøjsæsonen, idet spildevandsdirektivets artikel 4, stk. 4, bestemmer, at mængden udtrykt i PE skal beregnes på grundlag af »den maksimale gennemsnitlige ugentlige mængde, der tilledes rensningsanlægget i løbet af året«.

139. Hvad angår den konkrete personækvivalent i Vera kommune, har den spanske regering bekræftet, at antallet af (faste) indbyggere i 2001 i Vera udgjorde 7 664 og i Antas 2 844. Den omstændighed, at Kommissionen i denne henseende i første omgang har taget udgangspunkt i statistikker fra 2003, er for så vidt irrelevant. Den spanske regering har desuden ganske vist anført, at det ikke er påvist, at Antas hører til Vera kommune, men regeringen har heller ikke formelt bestridt dette. Man kan således tage udgangspunkt i et antal faste indbyggere på over 10 000.

140. Derudover har Kommissionen (selv om beregningen er foretaget på grundlag af statistikker fra 2003) beregnet, at der befandt sig mere end 9 000 yderligere personer i området, hvilket fremgår af antallet af hotel- og campingpladskapaciteten, ferielejligheder, feriehuse og beboelsesområder i Vera kommune.

141. Det skal med hensyn til disse oplysninger konstateres, at den spanske regering heraf har bekræftet, at der i hvert fald er 43 senge i pensioner og 659 senge på hoteller. Derudover kan den lokale campingplads i henhold til den af Kommissionen fremskaffede dokumentation modtage 2 700 personer.

142. Selv hvis det, som den spanske regering har gjort gældende, er korrekt, at nogle af de af Kommissionen medregnede beboelsesområder ikke måtte tilhøre det her relevante område, og et vist antal indbyggere — hvilket bl.a. vedrører feriehuse — er blevet talt dobbelt, har Kommissionen efter min opfattelse, selv med en betydelig usikkerhedsmargen, trods alt godtgjort, at personækvivalenten i Vera kommune udgør mere end 10 000, uden at dette behøver at fastsættes mere nøjagtigt, med henblik på en anvendelse af spildevandsdirektivets artikel 4, stk. 2.

143. Da spildevandet fra Vera kommune, hvis PE overstiger 10 000, ledes direkte ind i et følsomt område, bør dette spildevand renses mere vidtgående end beskrevet i direktivets artikel 4, eftersom denne forpligtelse i henhold til spildevandsdirektivets artikel 4, stk. 2, har været gældende siden den 31. december 1998.

144. Den spanske regering har imidlertid ikke bestridt, at det omtvistede spildevand ikke renses mere vidtgående, men derimod anført, at den har anmodet det selskab, som driver det pågældende rensningsanlæg, om en undersøgelse af kommunens spildevand, men at resultatet heraf endnu ikke foreligger.

145. Som følge af ovenstående bør Kommissionens fjerde klagepunkt tiltrædes.

IX — Tilsidesættelse af nitratdirektivet

A — Parternes væsentligste argumenter

146. Med sit femte klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Kongeriget Spa-

nien har tilsidesat nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, 2 og 4, idet det ikke har udpeget Rambla de Mojácar som sårbar zone, selv om der fra dette område er afstrømning af vand til Antas-flodens kystlagune, som er kortlagt som et følsomt område.

147. Kommissionen har afvist den spanske regerings påstand om, at dette anbringende skal afvises, med den begrundelse, at der for det første i den begrundede udtalelse er anvendt en hel side til at behandle dette klagepunkt, og for det andet, at princippet *ne bis in idem* slet ikke finder anvendelse på traktatbrudssager og under alle omstændigheder ikke er relevant i den foreliggende sag.

148. For så vidt angår realiteten støtter Kommissionen også her sit klagepunkt på rapporten fra selskabet ERM, hvoraf det fremgår, at vandet i Antas-floden er ramt af eutrofiering og har et højt nitratindehold. Kommissionen har anført, at det af bilag I til nitratdirektivet fremgår, at nitratkonzentrationen ikke nødvendigvis skal overstige 50 mg/l, for at et område skal udpeges som sårbar zone, eftersom det er tilstrækkeligt, at grundvandet *kan komme til* at indeholde en sådan mængde. Det samme gør sig gældende i forbindelse med kriteriet om eutrofiering. Kommissionen har ligeledes henvist til oplysninger fra Instituto Geológico y Minero de España, hvoraf det fremgår, at nitratkonzentrationen i den hydrogeologiske enhed 06.06 (Bajo Almanzora) overstiger 50 mg/l.

Set i lyset af en anden publikation vedrørende den kemiske kvalitet og forureningen af grundvandet i Spanien i perioden 1982-1993, som dette institut udgav i 1999, anser Kommissionen det for nærliggende at antage, at nitratforureningen stammer fra landbruget.

synspunkt adskilt fra området Bajo Almanzora og løber i et område, der overvejende er et turistområde.

Stillingtagen

149. Den spanske regering har gjort gældende, at klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af nitratdirektivet bør afvises af to årsager, dels fordi nitratdirektivet i den begrundede udtalelse kun nævnes i en bisætning i forbindelse med de mulige påstande vedrørende VVM-direktivet, dels fordi Kommissionen, allerede før nærværende sag blev anlagt, har tilsendt Kongeriget Spanien en åbningsskrivelse i en anden traktatbrudssag, som indeholder det samme klagepunkt som den foreliggende, hvorfor Kommissionen således har tilsidesat princippet *ne bis in idem*.

Formaliteten

151. Indledningsvis skal argumentet om, at dette klagepunkt ikke kan antages til realitetsbehandling som følge af, at det ikke er nævnt i konklusionen i den begrundede udtalelse, undersøges.

150. Den spanske regering har subsidiært bestridt det af Kommissionen anførte omfang af nitratforureningen samt dennes påstand om, at forureningen stammer fra landbruget, idet dette ifølge regeringens opfattelse ikke påvises i rapporten fra selvsagnet ERM, der i flere henseender er mangelfuld. Bajo Almanzora, som behandles i den af Kommissionen påberåbte publikation fra 1999, kan ifølge den spanske regering ikke sammenlignes med det område, som er genstand for nærværende sag. Floderne Antas og Aguas er ud fra et hydrogeologisk

152. Ifølge fast retspraksis skal de klagepunkter, som senere påberåbes i stævningen, angives præcist i den begrundede udtalelse. Dette er en nødvendig betingelse for en klar afgrænsning af sagens genstand, inden sagen eventuelt indbringes for Domstolen, og for at sikre, at den omhandlede medlemsstat får et nøjagtigt kendskab til de klagepunkter, Kommissionen har rejst over for den, og dermed kan bringe det påståede traktatbrud til ophør eller fremsætte sine modargumenter, inden Kommissionen eventuelt indbringer sagen for Domstolen³⁸.

38 — Jf. bl.a. dom af 24.6.2004, sag C-350/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6213, præmis 18-21 og den deri nævnte retspraksis.

153. Selv om konklusionen i den begrundede udtalelse principielt skal være i overensstemmelse med konklusionen i stævningen³⁹, medfører den omstændighed, at et klagepunkt ikke nævnes i konklusionen i den begrundede udtalelse ikke, at dette klagepunkt ikke kan antages til realitetsbehandling, såfremt det for den berørte medlemsstat tydeligt fremgår af udtalelsens øvrige indhold, at dette klagepunkt rejses over for den. Medlemsstaten kan nemlig i et sådant tilfælde varetage sin ret til kontradiktion.

154. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, hvilket den spanske regering også har medgivet, eftersom Kommissionen har helliget klagepunktet vedrørende en eventuel tilsidesættelse af nitratdirektivet en hel side i den begrundede udtalelse, og klagepunktet derudover også er nævnt på såvel udtalelsens forside som i indledningen. Det fremgår således utvetydigt af den begrundede udtalelses samlede indhold, at Kommissionen ligeledes havde til hensigt at fremføre dette klagepunkt.

155. Den spanske regering har endvidere gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet *ne bis in idem*, hvorefter det er forbudt at straffe den samme person mere end en gang for samme ulovlige adfærd for at beskytte det samme retsgode⁴⁰. Hertil skal det, hvilket Kommissionen også har gjort, bemærkes, at traktatbrudsproce-

duren i henhold til artikel 226 EF udelukkende fører til en objektiv konstatering af, at en medlemsstat på det for bedømmelsen relevante tidspunkt har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten⁴¹. Proceduren har altså som sådan ikke karakter af sanktion, hvorfor jeg allerede af denne grund ikke mener, at princippet *ne bis in idem* ikke er relevant i denne sammenhæng⁴². Desuden kan et traktatbrudssøgsmål, som først er anlagt efter det nærværende søgsmål, ikke medføre, at nærværende sag afvises.

156. Kommissionens femte klagepunkt skal således antages til realitetsbehandling.

B — Realiteten

157. I henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 2, skal medlemsstaterne udpege som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1.

39 — Jf. dommen i sag C-139/00, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 18.

40 — Jf. bl.a. dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 338.

41 — Jf. bl.a. dom af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 14.

42 — Jf. ligeledes i denne retning forslag til afgørelse fra generaladvokat Geelhoed af 21.10.2004, sag C-212/03, Kommissionen mod Frankrig, der endnu verserer for Domstolen, punkt 23.

158. Medlemsstaterne skal anvende kriterierne i bilag I til direktivet til at kortlægge disse vandområder. Ifølge disse kriterier skal vand anses for at være forurenet, når grundvandet indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller hvis naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandsområder, flodmundinger, kystvand og havvand er eutrofieret. Såvel i henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, som til bilag I A, punkt 2, er det ikke blot en allerede indtrådt forurening/belastning af vandene i et område, men derimod også risikoen for en sådan forurening/belastning af vandene i et område, der kan udløse en forpligtelse til at udpege det pågældende område som sårbar zone.

159. Den spanske regerings anbringende vedrørende det faktiske nitratindehold er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at afkræfte Kommissionens påstand. Det skal desuden fastslås, at Antas' kystlagune, hvortil der ifølge Kommissionens oplysninger, tilflyder vand fra området Rambla de Mojácar, er udpeget som sårbar zone i henhold til spildevandsdirektivet, netop — således som den spanske regering har anført — på grund af risikoen for nitratforurening og eutrofiering.

160. Selv hvis det antages, at vandet i Antas' kystlagune i denne henseende opfylder kriterierne for en kortlægning efter bilag I til nitratdirektivet, er det imidlertid — således som det fremgår af Domstolens dom i

Standley-sagen — Kommissionens opgave at påvise, at forureningen af vandet for en stor dels vedkommende skyldes landbruget⁴³.

161. For det første giver rapporten fra selskabet ERM ikke noget svar på, hvorvidt forureningen af Antas' kystlagune skyldes landbruget. Rapporten angiver derimod den intensive turisme i området som én af årsagerne til vandforureningen, hvilket Kommissionen også har henvist til. Den af Kommissionen nævnte publikation fra 1999 vedrører først og fremmest området Bajo Almanzora, hvis hydrogeologiske relevans for Antas' kystlagune er blevet bestridt af den spanske regering, og dernæst fremgår det specifikt af publikationen, som vedrører perioden 1982-1993, at landbruget kan være en mulig årsag til forureningen af grundvandet, uden at det dog på baggrund heraf med sikkerhed kan fastslås, at tilførslen af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, udgør et betydeligt bidrag til den samlede forurening i området omkring Antas' kystlagune.

162. Hvis man derudover tager i betragtning, at medlemsstaterne råder over et vidt skøn ved kortlægningen af vand som omhandlet i artikel 3, stk. 1⁴⁴, må det i lyset af ovenstående bemærkninger fastslås, at

43 — Jf. dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 40.

44 — Jf. Standley m.fl.-dommen, præmis 37 og 39.

Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at Rambla de Mojácar afvander områder, som i den i nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, sammenholdt med bilag I anvendte betydning er ramt af forurening, og derfor skulle have været udpeget som sårbar zone.

163. Kommissionens påstand, hvorefter Kongeriget Spanien har tilsidesat nitratdirektivets artikel 3, idet det ikke har udpeget området Rambla de Mojácar som sårbar zone, er således ubegrundet.

X — Sagens omkostninger

164. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. I betragtning af, at begge parter i denne sag såvel har tabt som vundet på flere punkter, og under hensyntagen til begge parters begrundelse henholdsvis manglende begrundelse for deres anbringender, foreslår jeg, at hver part bærer sine egne omkostninger.

165. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Det Forenede Kongerige sine egne omkostninger.

XI — Forslag til afgørelse

166. Af ovenstående grunde foreslår jeg derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge traktaten

— da det ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 9 og 13 i Rådets direktiv 75/442/EØF,

som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF, da det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet fra svineavlsbedriften i »El Pago de la Media Legua« bortskaffes eller nyttiggøres uden fare for menneskers sundhed eller til skade for miljøet, og da det har ladet bedriften fortsætte driften uden den tilladelse, som kræves i henhold til direktivet, og ikke har foretaget den regelmæssige kontrol, der er nødvendig for sådanne bedrifter, og

- da det ikke i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 har sørget for, at byspildevandet i kommunen Vera renses mere vidtgående end beskrevet i direktivets artikel 4.

- 2) I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.
- 3) Kommissionen, Kongeriget Spanien samt Det Forenede Kongerige bærer deres egne omkostninger.«