

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 26 maj 2005 ^{1 1}

I — Inledning

1. I detta mål om fördragsbrott har kommissionen gjort gällande att Konungariket Spanien har gjort sig skyldigt till åsidosättande av flera direktiv om miljöskydd på grund av ett flertal fall av miljöförstöring inom området Baix Ter (provinsen Gerona), som i huvudsak läggs de anläggningar för intensiv svinuppfödning som drivs inom området (nedan även kallade anläggningarna) till last.

2. Såvitt avser de berörda direktiven och de rättsfrågor som skall prövas har detta mål i sak nära samband med mål C-416/02, i vilket jag den 12 maj 2005 föredragit mitt förslag till avgörande.² I den mån målen överlappar varandra hänvisar jag därför till de relevanta punkterna i sistnämnda förslag.

3. Även om tre av de fyra grunderna för kommissionens talan rör samma direktiv och bestämmelser i direktiven som mål C-416/02 får man emellertid inte bortse från att målen redan med hänsyn till de bakomliggande omständigheterna också avsevärt skiljer sig från varandra. Mål C-416/02 avsåg sålunda till största delen miljöförstöring och förseelser som lades en enda anläggning för svinuppfödning till last. Förevarande mål gäller däremot miljöförstöring och förseelser som tillskrivs ett stort antal sådana anläggningar inom ett visst område.

4. Prövningen av frågan om det föreligger ett fördragsbrott på grund av vitt utbredda missförhållanden eller "strukturella" brister vid det faktiska genomförandet av ett direktiv i en medlemsstat måste emellertid med nödvändighet delvis bli mera omfattande än prövningen av ett fall i vilket en medlemsstat på grund av ett enstaka faktiskt förhållande eller ett enstaka fall kritiserats för att inte ha vidtagit erforderliga åtgärder för att praktiskt genomföra ett direktiv.³

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Förslag till avgörande av den 12 maj 2005 i det anhängiga målet C-416/02, kommissionen mot Spanien (mål som ännu inte är avgjort av domstolen).

3 — Såvitt avser frågan om att bevisa ett "strukturellt" åsidosättande av ett direktiv, se generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande av den 23 september 2004 i det anhängiga målet C-494/01, kommissionen mot Irland (REG 2005, s. I-3331), punkt 43 och följande punkter. Se också nedan punkterna 23–25.

5. Följande miljöskyddsdirektiv har enligt kommissionen åsidosatts:

Rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten⁹ (nedan kallat dricksvattendirektivet).

Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall⁴ i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991⁵ (nedan kallat avfallsdirektivet).

II — Tillämpliga bestämmelser

6. Såvitt avser tillämpliga bestämmelser i avfallsdirektivet, grundvattendirektivet samt direktivet om miljöpåverkan och ändringsdirektivet hänvisar jag till punkterna 3—5 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt⁶ (nedan kallat direktivet om miljöpåverkan), ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997⁷ (nedan kallat ändringsdirektivet).

7. Tillämplig i detta mål är dessutom bilaga II punkt 1 e i ändringsdirektivet, som i utdrag har följande lydelse:

”PROJEKT SOM FALLER UNDER ARTIKEL 4.2

Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen⁸ (nedan kallat grundvattendirektivet).

1. Jordbruk, skogsbruk och vattenbruk

4 — EGT L 194, s.39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238

5 — EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, volym 15, område 10, s. 66.

6 — EGT L 175, s.40 ; svensk specialutgåva ; område 15; volym 6, s. 226.

7 — EGT L 73, s. 5.

8 — EGT L 20, 1980, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93.

9 — EGT L 229, s.11; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 3.

e) anläggningar för intensiv djuruppfödning (projekt som inte omfattas av bilaga I).”

inom området finns ett flertal anläggningar för svinuppfödning.

8. Dricksvattendirektivet har i utdrag följande lydelse:

Artikel 7.6

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att dricksvattnet uppfyller åtminstone de krav som anges i bilaga I.”

I bilaga I tabell C finns en lista över parametrar för ämnen som inte är önskvärda i förhöjda halter. Under punkt 20 i tabellen anges för nitrat som riktvärde 25 mg/l och som högsta tillåtna koncentration 50 mg/l.

III — Bakgrund

9. Det berörda området Baix Ter ligger på Spaniens nordöstra kust i provinsen Gerona inom regionen Katalonien. Området omfattar floden Ters mynning i Medelhavet, och

10. Som kommissionen har anfört i grunderna för sin talan sammanhänger de anmärkningar som avser avfallsdirektivet, direktivet om miljöpåverkan (respektive ändringsdirektivet) och grundvattendirektivet med uppförandet, utvidgningen och driften av de många anläggningar för svinuppfödning som finns inom området Baix Ter. Anmärkningarna avseende grundvattendirektivet och dricksvattendirektivet rör därutöver den förorening (genom nitrat) av grundvattnet inom området Baix Ter innanför floden Ters mynning i Medelhavet som förorsakas av anläggningarna och därmed föroreningen av det dricksvatten som ett flertal kommuner inom området Empordà tar från ifrågavarande grundvatten. Den spanska regeringen har i stor utsträckning medgett förekomsten av föroreningen.

IV — Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

11. Under år 2000 uppmärksammades kommissionen på föroreningen av ifrågavarande område genom klagomål från en miljöskyddsgrupp. Efter att ha hört sig för hos den spanska regeringen fann kommissionen att Konungariket Spanien hade åsidosatt ett flertal miljöskyddsdirektiv. Kommissionen översände därför den 25 oktober 2000 en formell underrättelse genom vilken den uppmanade den spanska regeringen att inom två månader inkomma med sina synpunkter.

12. Den spanska regeringens svarsskrivelser av den 1 och den 15 februari 2001 undanröjde enligt kommissionens uppfattning inte misstanken om fördragsbrott. Kommissionen riktade därför i en skrivelse av den 26 juli 2001 ett motiverat yttrande till den spanska regeringen. I yttrandet påtalade kommissionen att Konungariket Spanien åsidosatt sina skyldigheter enligt de direktiv som har nämnts i det föregående¹⁰ och uppmanade Konungariket Spanien att inom två månader vidta erforderliga åtgärder för att uppfylla skyldigheterna. Den spanska regeringen besvarade yttrandet genom skrivelser av den 3 december 2001 och av den 29 januari 2002.

13. Kommissionen fann att Konungariket Spanien hade åsidosatt sina skyldigheter och väckte därför genom ansökan av den 14 mars 2003, som inkom till domstolens kansli den 19 mars 2003, med stöd av artikel 226 EG talan vid domstolen mot Konungariket Spanien.

14. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1. fastställa att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter

a) enligt artiklarna 4, 9 och 13 i direktiv 75/442/EEG i dess lydelse

enligt direktiv 91/156/EEG, genom att inte vidta erforderliga åtgärder för att säkerställa att avfallet från svinuppfödningens anläggningarna i området Baix Ter i provinsen Gerona bortskaffas eller återvinns, utan att människors hälsa utsätts för risker och utan att miljön skadas, samt genom att beträffande flertalet anläggningar varken meddela det tillstånd som krävs enligt direktivet eller utföra de regelbundna kontroller som erfordras för anläggningar av detta slag,

b) enligt artiklarna 2 och 4.2 i direktiv 85/337/EEG i dess ursprungliga lydelse eller i dess lydelse enligt direktiv 97/11/EG genom att i strid med nämnda artiklar inte göra någon miljökonsekvensbeskrivning vare sig innan anläggningarna uppfördes eller innan de utvidgades,

c) enligt artiklarna 3 b, 5.1 och 7 i direktiv 80/68/EEG genom att i strid med nämnda artiklar inom det område som förorenats inte utföra erforderliga hydrogeologiska underökningar avseende verkningarna av de av klagomålen omfattade anläggningarna för svinuppfödning,

¹⁰ — Se punkt 5 ovan.

d) enligt artikel 7.6 i direktiv 80/778/EEG genom att i stridmed bestämmelsen i några offentliga vattenanläggningar inom området Baix Ter överskrida den högsta tillåtna koncentrationen enligt den parameter för nitrat som anges i bilaga I tabell C punkt 20 i direktivet, och

16. Den *spanska regeringen* har helt allmänt invänt att det totala antalet anläggningar för svinuppfödning i de berörda kommunerna inom området Baix Ter har minskat från 387 år 1989 till 197 år 1999. Sedan år 1999 har antalet djur minskat med 12 017, även om antalet nu återigen långsamt ökar. De spanska myndigheterna har enligt den spanska regeringen dessutom vidtagit åtgärder i form av 63 sanktionsförfaranden.

2. förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

V — Åsidosättande av avfallsdirektivet

A — Parternas huvudsakliga argument

15. *Kommissionen* har gjort gällande att ifrågavarande anläggningar för svinuppfödning producerar stora mängder avfall, som framför allt består av gödselvatten och djurkadaver. I avsaknad av andra relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser omfattas omhändertagandet av dessa avfall av avfallsdirektivets tillämpningsområde.

17. Föreningen av grundvattnet inom området Baix Ter — som särskilt kan tillskrivas den ökande mängden av det gödselvatten som härrör från anläggningarna för svinuppfödning — har medgetts av den spanska regeringen och bekräftats genom flera analyser. Härav följer enligt kommissionen att avfallet från ifrågavarande anläggningar inte bortskaffas eller återvinns i enlighet med bestämmelserna i artikel 4 i avfallsdirektivet. I strid med artikel 9 i detta direktiv fanns enligt kommissionen inte heller för anläggningarna i fråga de tillstånd som erfordras enligt direktivet. Detta följer av den spanska regeringens uppgifter om legalisering av anläggningarna för svinuppfödning, av vilka det framgår att flertalet anläggningar vid den tidpunkt som här är avgörande inte hade något tillstånd och att nationell lagstiftning som åberopats av den spanska regeringen inte iakttagits. Av det underlag som den spanska regeringen har tillställt kommissionen går det slutligen inte att dra någon annan slutsats än att samtliga eller åtminstone flertalet av de cirka 220 berörda anläggningarna inte varit föremål för några regelbundna kontroller enligt artikel 13 i avfallsdirektivet.

18. Djurkadavren är enligt kommissionens uppfattning utan tvivel avfall i direktivets mening. Däremot har kommissionen medgett att gödselvatten som enligt god jordbrukssed återanvänds som gödsel inom samma jordbruk kan vara en biprodukt i jordbruket som innehavaren vill "göra sig av med" i direktivets mening och därför inte skall betraktas som avfall. Detta är emellertid i varje fall inte tillämpligt på alla anläggningar som detta mål rör. Den spanska regeringen har aldrig gjort gällande att allt gödselvatten används *som gödsel* i de berörda anläggningarna.

19. Den spanska regeringen har hävdat att undantagsbestämmelsen i artikel 2.1 b i avfallsdirektivet är tillämplig. Kommissionen har invänt att undantaget inte kan tillämpas, eftersom det inte finns några andra relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser. Eventuella nationella bestämmelser är redan generellt sett inte "annan lagstiftning" i den mening som avses i nämnda bestämmelse, och de bestämmelser som den spanska regeringen har åberopat uppfyller för övrigt inte heller de krav som ställs i direktivet.

20. Enligt den *spanska regeringen* är avfallsdirektivet inte tillämpligt på sådana anläggningar som detta mål rör. Spridning av gödselvatten på åkrar är enligt nämnda regering en beprövad metod för naturlig gödsling, och den kan därför inte anses

innebära att innehavaren gör sig av med avfallet i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet.

21. Den spanska regeringen har gjort gällande att — om domstolen skulle finna att avfallsdirektivet principiellt är tillämpligt — i vart fall undantagsbestämmelsen i artikel 2.1 b i direktivet är tillämplig. Direktiv 91/676/EEG¹¹ är nämligen "annan lagstiftning" i den mening som avses i undantagsbestämmelsen, eftersom det reglerar förorening genom nitrater från jordbruket och de miljöskadliga verkningarna av spridningen av gödselvatten på åkrar på sin höjd kan bestå i att grundvattnet eventuellt förorenas av nitrat. Dessutom omfattar förordning (EG) nr 1774/2002¹² djurkadaver från anläggningar för svinuppfödning. Undantagsbestämmelsen är dessutom också tillämplig när det finns relevant nationell lagstiftning. Så är fallet i Spanien, eftersom anläggningarna är skyldiga att iaktta åtskilliga spanska lagbestämmelser avseende avfall.

22. Slutligen har den spanska regeringen hävdat att kommissionen inte har bevisat det påstådda åsidosättandet av avfallsdirek-

11 — 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), (nedan kallat nitratdirektivet).

12 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EGT L 273, s. 1).

tivet. Nämnda regering har åberopat att de katalanska myndigheterna har vidtagit åtgärder för utbildning av jordbrukarna och information avseende en adekvat hantering av gödselvatten. Myndigheterna har också uppmuntrat uppförandet av anläggningar för hantering av överflödigt gödselvatten. Tolv sådana anläggningar är redan i drift och tio är föremål för tillståndsprovning.

B — Bedömning

1. Inledande anmärkning

23. Som första grund för sin talan har kommissionen påtalat att Konungariket Spanien inom området Baix Ter inte har vidtagit erforderliga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 9 och 13 i avfallsdirektivet. Liksom i mål C-416/02 gäller det påstådda åsidosättandet inte så mycket själva genomförandet av dessa bestämmelser i nationell spansk lagstiftning som frågan hur bestämmelserna har genomförts på det praktiska planet.

24. Som jag har nämnt redan inledningsvis i detta förslag skiljer sig detta mål emellertid i så måtto från mål C-416/02 att de påstådda åsidosättandena av direktiven inte hänför sig till en enda anläggning utan till ett flertal anläggningar inom ett visst område.

25. I detta fall behöver kommissionen alltså inte visa att en enstaka faktisk situation, som innebär att gödselvatten från en viss anläggning bortskaffas på ett miljökadligt sätt och som därmed är oförenlig med avfallsdirektivet, redan i sig innebär att erforderliga åtgärder för genomförande av direktivet inte har vidtagits. Kommissionen skall i stället visa att de spanska myndigheterna såvitt avser anläggningarna inom området Baix Ter generellt sett har gjort sig skyldiga till en försummelse i samband med det praktiska genomförandet av de aktuella bestämmelserna i avfallsdirektivet. För att fastställa detta fördragsbrott är det följaktligen inte nödvändigt att beträffande varenda en av de ifrågavarande anläggningarna inom området Baix Ter visa att avfallet utgör avfall i avfallsdirektivets mening och att avfallsdirektivet i praktiken inte har genomförts på ett korrekt och effektivt sätt.

2. Huruvida avfallsdirektivet är tillämpligt

26. Begreppet "avfall" i den mening som avses i artikel 1 a i avfallsdirektivet

27. Innan de av kommissionen påstådda åsidosättandena av artiklarna 4, 9 och 13 i avfallsdirektivet kan bedömas måste först frågan besvaras om och i vilken utsträckning de ämnen som behandlas här, nämligen

gödselvatten och djurkadaver, utgör sådant avfall som faller inom avfallsdirektivets tillämpningsområde.

a) Kvalificering av begreppet "avfall" enligt avfallsdirektivet

28. Som jag har anfört redan i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02 är klassificeringen som avfall av ämnen såsom djurkadaver och gödselvatten beroende av huruvida innehavaren av ämnena gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med dessa. Bedömningen av frågan om så är fallet skall ske med ledning av samtliga omständigheter. Därvid skall hänsyn tas till syftet med avfallsdirektivet och behovet av att säkerställa att direktivets verkan inte begränsas.¹³

29. I nämnda förslag har jag också framhållit att, enligt fast rättspraxis, en produkt som uppkommer under ett produktionsförfarande vars huvudsakliga syfte inte är att framställa den kan betraktas antingen som en ren restprodukt eller, under vissa omständigheter, som en biprodukt som innehavaren inte vill göra sig av med och som därför inte kan anses utgöra avfall.¹⁴

30. Mot bakgrund av det sagda har jag i nämnda förslag också konstaterat att djurkadaver enbart är en restprodukt av svinuppfödningen och därmed principiellt skall betraktas som avfall enligt artikel 1 a i avfallsdirektivets mening.¹⁵ Detta gäller även i förevarande mål.

31. Vad därefter angår gödselvatten följer det av mitt förslag till avgörande i mål C-416/02 att utfallet av bedömningen av om detta kan anses utgöra avfall måste bli mer differentierat.¹⁶

32. Som jag också har anfört torde det nämligen i praktiken kunna finnas fall då gödselvatten som har uppkommit i ett jordbruk inte skall betraktas som avfall enligt avfallsdirektivet, nämligen under förutsättning att det står helt klart att gödselvattnet skall återanvändas "utan föregående bearbetning i den fortsatta produktionen" eller användas till nytta för jordbruket, det vill säga spridas som gödsel (någon annan meningsfull användning torde i allmänhet inte komma i fråga).¹⁷ Om gödselvattnet däremot sprids i en omfattning som överstiger vad som enligt god jordbrukssed behövs för gödsling eller sprids på en åker där det är meningslöst att gödsla, exempelvis därför att åkern antingen inte odlas eller ligger i träda, skulle detta vara en omständighet som gör det möjligt att fastställa att

13 — Se punkterna 24–28 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

14 — Se punkterna 29 och 30 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

15 — Se punkt 31 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

16 — Se punkt 32 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

17 — Se punkterna 33–35 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

innehavaren vill göra sig av med gödselvattnet.¹⁸

33. Vad så angår förevarande fall kan det visserligen inte uteslutas att gödselvattnet i enstaka fall i vissa av de berörda anläggningarna sprids som gödsel enligt god jordbrukssed och därför inte skall anses utgöra avfall enligt avfallsdirektivet. Mot bakgrund av de uppgifter som finns skall det dock konstateras att det inom Baix Ter finns en relativt tät anhopning av anläggningar för svinuppfödning vilka delvis är av avsevärd storlek och vilka följaktligen, som kommissionen utan gensaga har påstått, producerar en stor mängd gödselvatten. Enligt den spanska regeringen skall inte allt gödselvattnet användas som gödsel i jordbruket. Nämda regering har tvärtom åberopat driften och upprättandet av ett flertal anläggningar för återvinning eller bortskaffande av gödselvatten.¹⁹ Slutligen har den spanska regeringen inte bestritt den förorening av nitrat som visats föreligga på flera platser inom ifrågasatt område och det har inte ifrågasatts att de härrör från någon annan

källa än jordbruket. Den kan därför åtminstone utgöra ett indicium på att det sker en övergödning och att det därmed är fråga om en gödselpraxis som inte motsvarar god jordbrukssed.

34. Som en följd av nämnda konstateranden kan man enligt min mening utgå från att det gödselvattnet som härrör från ifrågasatt område inom området Baix Ter i allmänhet är en restprodukt av svinuppfödningen som innehavaren vill göra sig av med och därmed skall anses utgöra avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet.

35. På grund av det sagda skall det fastställas att såväl de djurkadaver som åtminstone en viss del av det gödselvattnet som härrör från de berörda anläggningarna utgör avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet.

b) Undantagsbestämmelsen i artikel 2.1 b iii i avfallsdirektivet

36. Undantagsbestämmelsen i artikel 2.1 b iii i avfallsdirektivet avser generell "djurkadaver" och "jordbruksavfall i form av stallgödsel samt andra naturliga ofarliga ämnen som används i jordbruk".

18 — Se punkterna 38–39 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

19 — Som jag har betonat i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02 utesluter inte den omständigheten att en substans används utan att människors hälsa utsätts för risker och utan att miljön skadas inte att substansen i fråga kan anses utgöra avfall. Den omständigheten att användningen är ofarlig eller oskadlig är förvisso av betydelse för att avgöra vilka skyldigheter som föreligger enligt direktivet, alltså till exempel i vilken utsträckning det föreligger en tillståndsplikt eller hur intensiv kontrollen måste vara, och om dessa har uppfyllts. Den utesluter emellertid inte i och för sig att det är fråga om att göra sig av med substansen. Den omständigheten att gödselvattnet bortskaffas genom särskilda anläggningar för hanteringen tyder tvärtom på att det är fråga om gödselvattnet som man vill göra sig av med.

37. Både svinkadaver och gödselvatten från svin är därför principiellt sådana avfallskategorier som omfattas av undantagsbestämmelsen. För att direktivet skall bli tillämpligt krävs därför också att det beträffande nämnda avfallskategorier inte finns någon "annan lagstiftning" i den mening som avses i bestämmelsen.²⁰

38. Den spanska regeringen har i detta hänseende åberopat dels gemenskapsrättsliga bestämmelser, nämligen nitratdirektivet och förordning nr 1774/2002, dels flera nationella lagbestämmelser.

39. Enligt domen i målet AvestaPolarit kan "annan lagstiftning" i den mening som avses i undantagsbestämmelsen vara såväl speciella gemenskapsrättsliga bestämmelser som särskilda nationella bestämmelser.²¹

40. Oavsett om det är fråga om en särskild gemenskapsrättslig bestämmelse eller om nationell lagstiftning är det emellertid inte tillräckligt att denna behandlar ifrågavarande avfall enbart ur ett visst perspektiv. För att motsvara begreppet "annan lagstiftning"

20 — Se punkterna 45–47 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

21 — Dom av den 11 september 2003 i mål C-114/01, AvestaPolarit (REG 2003, s. I-8725), punkterna 50 och 51.

måste den tvärtom avse "hanteringen" av avfall i den mening som avses i artikel 1 d i direktivet, ha samma syfte som direktivet och leda till en miljöskyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av direktivet.²²

41. Vad först angår det av den spanska regeringen åberopade nitratdirektivet har jag redan i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02 visat att detta inte innehåller några bestämmelser som uppfyller ovannämnda krav.²³

42. Såvitt avser förordning nr 1774/2002 räcker det att hänvisa till att denna vid den tidpunkt som är avgörande för bedömningen av om det föreligger ett fördragsbrott, nämligen vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet²⁴, ännu inte var tillämplig.²⁵ Det saknas följaktligen anledning att i detta sammanhang diskutera innehållet i förordningen.

43. Den spanska regeringen har vidare åberopat flera lagbestämmelser på statlig nivå som uppges vara tillämpliga på gödsel-

22 — *Ibidem*, punkterna 51, 52 och 59.

23 — Se punkt 51 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

24 — Se bland annat dom av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-2387), punkt 26, och av den 15 juli 2004 i mål C-272/01, kommissionen mot Portugal (REG 2004, s. I-6767), punkt 29.

25 — Det påstådda fördragsbrottet hänför sig till tiden fram till slutet av september 2001. Enligt artikel 38 i förordningen trädde denna emellertid för Spaniens del inte i kraft förrän den 30 oktober 2002.

vatten (de kungliga dekreten nr 261/1996 och nr 324/2000 samt den spanska lagen om avfall 10/1998). Vid den muntliga förhandlingen åberopade regeringen också två ministeriella förordningar av den 20 oktober 1980 och av den 22 februari 2001, som båda uppgetts avse djurkadaver.

46. Den spanska regeringen har slutligen också angett ett flertal regionala katalanska bestämmelser som ur olika synpunkter hänför sig till gödselvatten (till exempel bestämmelser om planering av hanteringen och registrering av densamma, regler för gödslingspraxis och spridning av gödselvatten samt vissa tillståndskrav).

44. Såvitt avser de kungliga dekreten nr 261/1996 och nr 324/2000 och de åberopade ministeriella förordningarna har jag i mitt förslag till avgörande i C-416/02 redan konstaterat att dessa inte är sådana bestämmelser om hanteringen av djurkadaver och gödselvatten som avses i artikel 1 d i avfallsdirektivet.²⁶

47. Enligt min mening har den spanska regeringen inte kunnat visa att dessa regionala bestämmelser utgör ett regelverk som gäller hantering av gödselvatten i den mening som avses i artikel 1 d i avfallsdirektivet och leder till en miljöskyddsnivå som är likvärdig med den som följer av direktivet och inte behandlar hanteringen av gödselvatten enbart ur ett visst perspektiv. Den spanska regeringen har inte heller i sak bemött en av kommissionen genomförd grundlig undersökning som resulterade i slutsatsen att de åberopade katalanska bestämmelserna, även vid ett samlat betraktelsesätt, uppvisar flera luckor i förhållande till avfallsdirektivet. Dessutom har den spanska regeringen endast åberopat katalanska bestämmelser som hänför sig till gödselvatten, inte sådana som hänför sig till djurkadaver.

45. Detsamma gäller enligt min mening beträffande den spanska lagen om avfall 10/1998 som den spanska regeringen har åberopat i detta mål och som enligt dess uppgifter är tillämplig i andra hand. Av den spanska regeringens uppgifter framgår det nämligen bland annat att de föreskrifter i lagen som avser hantering av avfall endast gäller i samband med nitratdirektivet och bestämmelserna om genomförande av detta, och det i lagen att inte har föreskrivits något sådant tillståndsförfarande enligt kraven i avfallsdirektivet som skulle kunna vara tillämpligt på spridningen av gödselvatten.

48. Oberoende av detta skall det generellt påpekas att den spanska regeringen har uppgett att gödselvatten enligt den nationella lagstiftningen, till skillnad från vad som

26 — Se punkterna 52–57 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

enligt vad som anförts i det föregående gäller enligt avfallsdirektivet, över huvud taget inte anses utgöra avfall. Det finns därför redan på den grunden anledning att ifrågasätta att den nationella lagstiftningen över huvud taget innehåller bestämmelser om "hanteringen" av gödselvatten som avfall.²⁷

C — Åsidosättande av artiklarna 4, 9 och 13 i avfallsdirektivet

49. Sammanfattningsvis skall det därför fastställas att det i förevarande fall inte föreligger någon särskild gemenskapsrättslig bestämmelse eller någon särskild nationell lagstiftning på vare sig statlig eller regional nivå som innehållsmässigt uppfyller kraven enligt artikel 2.1 b iii i avfallsdirektivet.

51. Kommissionen har klandrat Konungariket Spanien för att inte ha vidtagit erforderliga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 9 och 13 i avfallsdirektivet såvitt avser anläggningarna för svinuppfödning inom området Baix Ter.

50. Undantagsbestämmelsen i artikel 2.1 b iii i avfallsdirektivet är därför i varje fall inte tillämplig i detta mål. Det saknas därmed också anledning att här behandla kommissionens argument att rättspraxis enligt domen i målet AvestaPolarit borde ändras så att endast gemenskapsrättsliga bestämmelser skall anses vara sådan "annan lagstiftning" i den mening som avses i den aktuella undantagsbestämmelsen.

52. Dessa skyldigheter innebär att medlemsstaterna enligt artikel 4 i avfallsdirektivet skall säkerställa att avfall bortskaffas eller återvinns utan att människors hälsa utsätts för risker och utan att miljön skadas (artikel 4.1). Medlemsstaterna skall särskilt vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda okontrollerad deponering eller dumpning av avfall (artikel 4.2).

53. För att målet för nämnda bestämmelse skall kunna uppnås är enligt artikel 9 i avfallsdirektivet företag som bortskaffar avfall skyldiga att begära tillstånd och de skall enligt artikel 13 i direktivet kontrolleras regelbundet.

54. Såvitt avser frågan huruvida Konungariket Spanien har vidtagit erforderliga åtgärder för att uppfylla dessa skyldigheter

27 — Se punkt 28 och följande punkter ovan.

skall det till en början konstateras att den spanska regeringen inte har bestridit kommissionens påstående att de omkring 200 anläggningar för svinuppfödning som drivs inom området Baix Ter producerar stora mängder gödselvatten och djurkadaver. Ostridigt är också att ett flertal mätningar av grundvattnet inom området Baix Ter har visat att vattnet innehåller höga nitrathalter. Det har inte ifrågasatts annat än att denna förorening av nitrat har ett samband med svinuppfödningen.

55. Det är enligt min mening därför uppenbart att avfall från anläggningarna för svinuppfödning vid den avgörande tidpunkten inte bortskaffades utan att människors hälsa utsattes för risker och utan att skada miljön. På detta tyder också den spanska regeringens uppgifter att den kapacitet och de anläggningar som erfordras för bortskaffande av detta avfall delvis endast befinner sig på planeringsstadiet eller är under förande.

56. På grundval av material som tillhandahållits av den spanska regeringen har kommissionen vidare konstaterat att det för flertalet av ifrågasatta anläggningar för svinuppfödning, vid den tidpunkt som är avgörande för bedömningen av frågan om det föreligger ett fördragsbrott, inte fanns något tillstånd och att de fram till denna tidpunkt inte heller varit föremål för några regelbundna kontroller.

57. Den spanska regeringen har inte bestridit dessa konstateranden. Den har tvärtom påpekat att flera legaliseringsförfaranden och kontroller under tiden har företagits vilka har lett till att det inleddes sanktionsförfaranden. Detta räcker enligt min mening emellertid inte för att undanröja anmärkningen att skyldigheterna att meddela tillstånd och genomföra (regelbundna) kontroller inte har uppfyllts, åtminstone inte vid den tidpunkt som är avgörande för bedömningen.

58. Mot bakgrund av dessa konstateranden anser jag inte att Konungariket Spanien såvitt avser anläggningarna för svinuppfödning inom området Baix Ter har vidtagit erforderliga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 9 och 13 i avfallsdirektivet.

59. Min slutsats är därför att talan skall bifallas på den första grunden.

VI — Åsidosättande av direktivet om miljöpåverkan

A — Parternas huvudsakliga argument

60. Som andra grund för sin talan har kommissionen påtalat att Konungariket Spa-

nien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 2 och 4.2 i direktivet om miljöpåverkan i dess ursprungliga lydelse eller i dess lydelse enligt ändringsdirektivet genom att inte göra någon miljökonsekvensbeskrivning vare sig innan anläggningarna uppfördes eller innan de senare utvidgades.

direktivet. Den spanska regeringen har i sitt svar på det motiverade yttrandet i huvudsak medgett att det inte har gjorts någon miljökonsekvensbeskrivning vare sig innan anläggningarna uppfördes eller innan de utvidgades.

61. Kommissionen har hävdad att det utrymme för en skönsmässig bedömning av frågan vilka projekt som enligt bilaga II till de båda direktiven måste föregås av en miljökonsekvensbeskrivning som medlemsstaterna har tillerkänts enligt artikel 4.2 i direktiven inte ger medlemsstaterna behörighet att helt och slutgiltigt utesluta en eller flera typer av projekt som faller under nämnda bilaga. Rätten till en skönsmässig bedömning begränsas tvärtom av skyldigheten att göra en miljökonsekvensbeskrivning av projekt som till följd av sin art, storlek eller lokalisering kan antas medföra en betydande inverkan på miljön.

63. Den spanska regeringen har bestridit att denna anmärkning får tas upp till prövning i sak. Som grund för sitt bestridande har regeringen åberopat att kommissionen inte har klargjort vilken lydelse av direktivet om miljöpåverkan som det påstådda åsidosättandet avser.

64. I andra hand har den spanska regeringen gjort gällande att anmärkningen är obefogad. Regeringen har åberopat att det under åren 2000–2003 anmäldes tolv projekt avseende anläggningar för svinuppfödning i området Baix Ter, för tillstånd eller miljökonsekvensbeskrivning. Av dessa har nio gällt legalisering av existerande anläggningar för svinuppfödning. Endast tre projekt har följaktligen avsett uppförande av nya anläggningar, och sammanlagt fyra ansökningar har avslagits.

62. Ifrågavarande anläggningar borde enligt kommissionen därför ha blivit föremål för en miljökonsekvensbeskrivning med hänsyn till sin negativa inverkan på miljön, framför allt genom föroreningen av vatten och dålig lukt, genom sin storlek och på grund av den stora anhopningen av anläggningar inom ifrågavarande område samt genom sitt läge i ett område som av de spanska myndigheterna anmälts som känsligt område enligt nitrat-

65. Kommissionen har hävdad att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet om miljöpåverkan i såväl dess ursprungliga lydelse som dess lydelse enligt ändringsdirektivet, beroende på vid vilken tidpunkt respektive anläggning uppfördes eller utvidgades. Ansökan är därför

tillräckligt preciserad för att kunna tas upp till prövning i sak. Såvitt avser de uppgifter som i sak har framförts av den spanska regeringen har kommissionen anmärkt att det i varje fall var nödvändigt att miljökonsekvensbeskrivningen ägde rum innan respektive anläggning uppfördes eller utvidgades.

68. Med viss säkerhet kan det bara konstateras att det inte har gjorts någon miljökonsekvensbeskrivning beträffande flertalet av ifrågavarande anläggningar inom området Baix Ter. Det är emellertid inte tillnärmelsevis styrkt i vad mån eller i vilken omfattning Konungariket Spanien över huvud taget skulle ha varit skyldigt att enligt artikel 4.2 i direktivet om miljöpåverkan, i dess ursprungliga lydelse eller i dess lydelse enligt ändringsdirektivet, göra en miljökonsekvensbeskrivning avseende verkningarna av anläggningarna eller en del av dessa med hänsyn till deras art, storlek eller belägenhet.

B — Bedömning

66. Av samma skäl som jag har anfört redan i samband med motsvarande invändning om rättegångshinder i mål C-416/02 kan, enligt min uppfattning, även denna anmärkning tas upp till prövning i sak. Prövningen skall omfatta dels det påstådda fördragsbrottet och frågorna om tidpunkten för fördragsbrottet, dels frågan om direktivet vid den avgörande tidpunkten var tillämpligt i sin ursprungliga eller sin ändrade lydelse. Den skall ske inom ramen för frågan om anmärkningen är välgrundad.²⁸

69. Det är vidare inte känt när ifrågavarande anläggningar uppfördes eller utvidgades och inte heller i vilken omfattning utvidgningar har skett eller i vad mån de över huvud taget förekommit. Följaktligen kan man inte heller med säkerhet fastställa om eller i vilken omfattning Konungariket Spanien i förekommande fall har åsidosatt direktivet om miljöpåverkan i dess ursprungliga lydelse eller i dess lydelse enligt ändringsdirektivet.

67. Såvitt avser frågan om anmärkningen är välgrundad anser jag att kommissionen i förevarande fall inte har lagt fram erforderliga uppgifter för att domstolen med tillräcklig säkerhet skall kunna avgöra om det av kommissionen påstådda fördragsbrottet föreligger

70. Om man på ett sådant underlag skulle fastställa att det föreligger ett fördragsbrott skulle detta huvudsakligen endast ske på grund av antaganden. Av fast rättspraxis följer emellertid att det i mål om fördragsbrott åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som denna behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott före-

28 — Se punkterna 79– 85 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

ligger. Kommissionen kan därvid inte stödja sig på någon presumtion.²⁹

71. På grund av det sagda anser jag att kommissionens talan inte kan bifallas på den tredje grunden.

VII — Åsidosättande av grundvattendirektivet

A — Parternas huvudsakliga argument

72. *Kommissionen* anser att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 3 b, 5.1 och 7 i grundvattendirektivet genom att inte göra någon preliminär undersökning av de hydrogeologiska förhållandena inom det område som kan påverkas av ifrågavarande anläggningar.

73. En hydrogeologisk undersökning borde enligt kommissionen ha gjorts, eftersom gödselvatten från ifrågavarande anläggningar har bortletts okontrollerat. Detta har bekrä-

tats genom att de spanska myndigheterna har inlett sanktionsförfaranden. Kommissionen har vidare åberopat den delvis mycket allvarliga förorening av vattnet genom nitrat till följd av gödselvattnet som har bekräftats genom olika undersökningar, som den spanska regeringen har godtagit, och flera analyser. Enligt kommissionen är nitrat ett farligt ämne i den mening som avses i grundvattendirektivet, eftersom det omfattas av punkt 3 i förteckning 2 i bilagan till direktivet.

74. Den *spanska regeringen* har invänt att de nationella myndigheterna låtit genomföra studier över de hydrogeologiska förhållandena inom ramen för åtgärder på grundval av nitratdirektivet för att bekämpa föroreningar genom nitrater från jordbruk.

75. Nämnda regering har tillagt att avsevärda ansträngningar under tiden har vidtagits för att minska föroreningen genom nitrat och att dessa till största delen också har lyckats.

B — Bedömning

76. Enligt artikel 3 b i grundvattendirektivet skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att begränsa tillförsel till grundvattnet av ämnena i förteckning 2 i bilagan till direktivet för att hindra att grundvattnet förorenas av dessa ämnen. För

29 — Se bland annat dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s.1791), punkt 6, och av den 26 juni 2003 i mål C-404/00, kommissionen mot Spanien (REG 2003, s. I-13239), punkt 26.

att uppfylla detta krav skall medlemsstaterna bland annat "förhandsgranska sådant slutligt omhändertagande eller sådan deponering i syfte att slutligt omhändertaga ämnena som kan medföra indirekta utsläpp". Förhandsgranskningarna skall enligt artikel 7 i direktivet omfatta en hydrogeologisk undersökning.

77. I förevarande fall har kommissionen uteslutande åberopat de föroreningar av vatten genom nitrat inom det berörda området som har fastställts. Kommissionen har inte visat att föroreningen uppkommit genom tillförsel till grundvattnet på annat sätt än genom spridning av gödselvattnet på åkrarna.

78. Som jag redan har förklarat i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02 kan nitrat emellertid inte anses vara ett farligt ämne i den mening som anges i förteckning 2 i bilaga I till grundvattendirektivet.³⁰

79. För det andra har jag anfört att spridningen av gödselvatten generellt sett inte omfattas av begreppet "sådant slutligt omhändertagande ... ämnena som kan med-

föra indirekta utsläpp", i den mening som avses i artikel 5.1 andra strecksatsen i grundvattendirektivet.³¹

80. Av samma skäl som jag har anfört i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02 anser jag därför att grundvattendirektivet inte heller i detta sammanhang är tillämpligt.³² Kommissionens anmärkning att direktivet har åsidosatts på grund av att det inte har gjorts någon hydrogeologisk undersökning kan alltså inte godtas. Det saknas därmed anledning att behandla ytterligare frågor såsom betydelsen av de olika hydrogeologiska studier som den spanska regeringen har åberopat.

Kommissionens talan kan därför inte vinna bifall på den tredje grunden.

VIII — Åsidosättande av dricksvattendirektivet

A — Parternas huvudsakliga argument

81. *Kommissionen* anser att de spanska myndigheterna har åsidosatt artikel 7.6 i

30 — Se punkterna 110–116 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

31 — Se punkterna 117–121 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

32 — Se punkt 122 i mitt förslag till avgörande i mål C-416/02.

dricksvattendirektivet genom att inte vidta erforderliga åtgärder för att vatten som skall tjäna som dricksvatten inom det berörda området skall uppfylla kraven i artikel 7.1 i direktivet. Nitrathalterna överstiger tydligt den tillåtna högsta koncentrationen, enligt bilaga I tabell C i direktivet, som är 50 mg/l. Kommissionen har åberopat ett flertal provtagningar. Den har också åberopat att de spanska myndigheterna har medgett att detta maximivärde har överskridits i ett antal kommuner inom området Baix Ter. Kommissionen har understrukit att det i direktivet fastställs en skyldighet att nå ett resultat.

åtgärder så att den enligt bilaga I till direktivet högsta tillåtna koncentrationen inte överskrids.

82. Den *spanska regeringen* har inte bestridit att den tillåtna högsta koncentrationen av nitrat har överskridits i vattenanläggningarna i vissa kommuner. Den har hävdats att miljöförstörelsen numera delvis har minskat påtagligt. Nämnda regering har vidare hävdats att de spanska myndigheterna genom att informera invånarna om användningen av vattnet som dricksvatten har vidtagit den enda åtgärd som var möjlig för att uppfylla direktivets syften.

84. Den spanska regeringen har inte bestridit att nitrathalten vid den avgörande tidpunkten, det vill säga utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, vid flera mätstationer inom området i fråga översteg den enligt bilaga I till direktivet högsta tillåtna koncentrationen 50 mg/l. Regeringen har tvärtom åberopat sina ansträngningar för att minska nitrathalten.

85. Som domstolen redan har fastställt är det inte tillräckligt att en medlemsstat vidtar åtgärder i syfte att förbättra dricksvattenkvaliteten för att den skall ha uppfyllt sina skyldigheter enligt dricksvattendirektivet. Enligt artikel 7.6 i direktiv 80/778 åläggs medlemsstaterna nämligen inte en skyldighet att handla utan en skyldighet att nå resultat.³³

B — Bedömning

83. Enligt artikel 7.6 i dricksvattendirektivet skall medlemsstaterna vidta erforderliga

86. Kommissionens anmärkning, att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 7.6 i dricksvatten-

33 — Dom av den 14 november 2002 i mål C-316/00, kommissionen mot Irland (REG 2002, s. I-10527), punkt 37 och följande punkt, och av den 25 november 1992 i mål C-337/89, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1992, s. I-6103), punkt 21 och följande punkter.

direktivet genom att i några offentliga vattenanläggningar inom området Baix Ter överskrida den enligt direktivet högsta tillåtna koncentrationen enligt parametern för nitrat, är följaktligen välgrundad.

IX — Rättegångskostnader

87. Enligt artikel 69.3 i domstolens rättegångsregler kan domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, eller om särskilda omständigheter motiverar det, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Med hänsyn till att båda parterna i detta fall har ömsom vunnit ömsom tappat målet och med beaktande av vad parterna har anfört eller underlåtit att anföra i sak föreslår jag liksom i målet C-416/02 att domstolen skall besluta att vardera parten skall bära sin kostnad.

Talan skall därför bifallas på den fjärde grunden.

X — Förslag till avgörande

88. På grund av vad som anförts i det föregående föreslår jag att domstolen skall

1. fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget

— genom att inte vidta erforderliga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 9 och 13 i direktiv 75/442/EEG, i dess lydelse enligt

direktiv 91/156/EEG, genom att inte vidta erforderliga åtgärder för att säkerställa att avfall som härrör från anläggningarna för svinuppfödning inom området Baix Ter i provinsen Gerona bortskaffas eller återvinns, utan att människors hälsa utsätts för risker och utan skada för miljön, genom att beträffande flertalet av anläggningarna inte meddela det tillstånd som erfordras enligt direktivet och genom att inte utföra de regelbundna kontroller som erfordras för sådana anläggningar,

— genom att i strid med artikel 7.6 i direktiv 80/778/EEG överskrida den enligt bilaga I tabell C punkt 20 till nämnda direktiv högsta tillåtna koncentrationen enligt parametern för nitrat i vissa offentliga vattenanläggningar inom området Baix Ter,

2. ogilla talan i övrigt, och
3. förplikta kommissionen och Konungariket Spanien att bära sina rättegångskostnader.