Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 16. januar 2014[1]

Sag C-237/12

Europa-Kommissionen
mod

Den Franske Republik

»Traktatbrud — direktiv 91/676/EØF — beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget — perioder for tilførsel til jorden af husdyrgødning — kapaciteten i opbevaringsanlæg for husdyrgødning — begrænsning af tilførslen til jorden — forbud mod tilførsel til jorden på stejle skråninger eller på frosne eller snedækkede jorder«

Indhold

I – Indledning 2

II – EU-retten 3

III – Procedure og påstande 6

IV – Bedømmelse 6

A – Retsgrundlaget 6

B – De franske bestemmelser, der finder anvendelse i tidsmæssig henseende 7

C – Kriteriet for vurdering af gennemførelsen af punkterne i nitratdirektivets bilag 8

D – Det første klagepunkt: perioder for tilførsel til jorden 9

1. De led i klagepunkterne, der ikke er blevet bestridt indholdsmæssigt 9

2. Tilførsel til jorden af gødning af type II på græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder 11

3. Tilførsel til jorden af gødning af type III i forbindelse med græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder 12

1 — Originalsprog: tysk.

E – Det andet klagepunkt: kapaciteten til opbevaring af husdyrgødning 12

1. Manglen på præcise regler til bestemmelse af den nødvendige kapacitet til opbevaring ... 13

2. Varigheden af de maksimale lagerperioder, der skal dækkes 14

3. Lagring på marken 15

F – Det tredje klagepunkt: afbalanceret gødskning 16

G – Det fjerde klagepunkt: sikringen af den øvre grænse på 170 kg kvælstof pr. hektar og år 18

1. Malkekvæg 18

2. Øvrige landbrugsdyr 19

H – Det femte klagepunkt: tilførsel til jorden på stejle skråninger 21

I – Det sjette klagepunkt: frosne eller snedækkede jorder 22

V – Sagens omkostninger 23

VI – Forslag til afgørelse 23

I – **Indledning**

1. Nitratdirektivet[2] er af stor betydning for vandkvaliteten i Den Europæiske Union. Direktivet vedrører tilførsel til jorden af kvælstofholdig gødning, navnlig husdyrgødning, i landbruget. Direktivet har til formål at sikre, at landbrugerne ikke tilfører mere kvælstof, end planterne har behov for på det pågældende tidspunkt. Såfremt denne mængde overskrides, er der fare for, at kvælstoffet ikke bliver opbrugt af planterne, men derimod bliver udledt i miljøet.

2. I denne forbindelse er det ikke kvælstoffet som sådan, der har betydning – dette forekommer som bekendt i store mængder i luften – men derimod bestemte kvælstofforbindelser, som planterne har brug for til deres vækst, navnlig nitrat. Disse kvælstofformer betegnes som »mineraliserede«. Husdyrgødning indeholder ud over mineraliseret kvælstof også store dele organisk kvælstof, bl.a. i form af proteiner og aminosyrer. Dette organiske kvælstof skal »mineraliseres« af mikroorganismer, før det kan anvendes af planter.

3. Nitrat, der ikke kan udnyttes af planter, kan forurene vand. Det opløses i vand og kan dermed i sivevand trænge ned i grund- eller overfladevandet. Overfladevandet kan derudover forurenes ved nitrat i vand, der overfladisk løber bort. På denne forureningsmåde kan der også transporteres organisk kvælstof, der først mineraliseres i vand.

2 — Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s.1), i den affattelse, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1137/2008 af 22.10.2008 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i traktatens artikel 251, for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol (EUT L 311, s. 1).

4. I overfladevand virker nitrat ligesom husdyrgødning og fremmer således navnlig væksten af bestemte alger. Disse kan skade vandkvaliteten og vandets biodiversitet. Derudover kan også algearter, der udskiller giftstoffer, tage overhånd. Nitratbelastningen af grundvandet kan navnlig skade kvaliteten af drikkevandet.

5. Kommissionen har ganske vist på det seneste berettet om forbedringer af kvaliteten af overfladevand, men med hensyn til grundvandet kunne der nærmest ikke ses forandringer [3]. Dette gælder også for Frankrig, hvor mere end 10% af alle målestationer siden 2000 har vist nitratværdier på mere end 50 mg/l i grundvandet. Med hensyn til overfladevand ses dette betydeligt mere sjældent, og der kan derudover spores en tendens til nedsættelse af problematiske måleresultater [4]. Under alle omstændigheder skal der stadig gøres meget for at nedsætte nitratbelastningen i vandet.

6. Det er derfor ikke første gang, Domstolen beskæftiger sig med nitratdirektivet. Den foreliggende sag omhandler imidlertid en ny fase i gennemførelsen af dette direktiv. Mens de hidtidige sager i det væsentlige tilsigtede, at medlemsstaterne i det hele taget skulle træffe de fastsatte foranstaltninger, beskæftiger Kommissionen sig i den foreliggende sag intensivt med kvaliteten af gennemførelsesforanstaltningerne.

7. I denne forbindelse er der til dels tale om vanskelige tekniske spørgsmål, nemlig de perioder, hvori tilførsel af husdyrgødning til jorden skal forbydes, den derfor nødvendige opbevaringskapacitet til husdyrgødning, under hvilke betingelser og i hvilke mængder husdyrgødning må tilføres jorden, samt tilførsel til jorden på stejle skråninger eller på frosne eller snedækkede jorder.

II – **EU-retten**

8. Nitratdirektivets formål er fastsat i artikel 1:

»Dette direktiv har til formål:

— at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og

— at forebygge yderligere forurening af denne art.«

9. Til dette formål udsteder medlemsstaterne i henhold til nitratdirektivets artikel 4 en uforbindende kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som mindst skal indeholde de i afsnit A i bilag II nævnte punkter, og de identificerer i henhold til artikel 3 følsomme områder, der har behov for særlig beskyttelse, som fastlægges nærmere i artikel 5:

»1) Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne [...] handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

2) […]

3) I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder

3 — Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, baseret på medlemsstaternes rapporter for perioden 2008-2011 (KOM(2013) 683 endelig).

4 — Commission staff working document accompanying the Report on the implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2008-2011, SWD(2013) 405 final, Part ¾, s. 41.

b) miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

4) Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

5) […]

6) […]

7) Medlemsstaterne skal mindst hvert fjerde år foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer, herunder eventuelle supplerende foranstaltninger, der er truffet i henhold til stk. 5. De underretter Kommissionen om ændringer i handlingsprogrammerne.«

10. Bilag II og III vedrører nærmere bestemt følgende foranstaltninger:

»Bilag II

Kodeks(er) for godt landmandskab

A. En kodeks eller kodekser for godt landmandskab, der har til formål at nedbringe nitratforureningen, og som tager hensyn til vilkårene i Fællesskabets forskellige områder, bør indeholde bestemmelser om følgende punkter, for så vidt de er relevante:

1) perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig

2) tilførsel af gødning på stejle skråninger

3) tilførsel af gødning til vandmættede, oversvømmede, frosne eller snedækkede jorder

4) […]

5) kapaciteten af opbevaringsanlæg for husdyrgødning og opførelse af sådanne anlæg, herunder foranstaltninger til at undgå vandforurening som følge af, at væsker, der indeholder husdyrgødning og safter fra oplagret plantemateriale, såsom ensilage, siver eller løber ned i grund- eller overfladevandet

6) fremgangsmåder for tilførsel af både kunstgødning og husdyrgødning, herunder hyppighed, og ensartethed i forbindelse med spredning, således at udvaskningen af næringssalte i vandet holdes på et acceptabelt niveau.

B. […]«

»Bilag III

Foranstaltninger, der skal medtages i de i artikel 5, stk. 4, litra a), omhandlede handlingsprogrammer

1. Foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende:

   1) perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt

   2) kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet

   3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:

      a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning

      b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding

      c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift,

      og skal bygge på ligevægt mellem:

      i) afgrødens forventede kvælstofbehov, og

      ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

         — mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)

         — kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

         — tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning

         — tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.

2. Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug.

   Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. […]

3. Medlemsstaterne kan beregne de i punkt 2 nævnte mængder på grundlag af antallet af dyr.«

III – **Procedure og påstande**

11. Kommissionen påbegyndte undersøgelsen af den franske ordning i 2009 og tilsendte, efter at have opfordret Frankrig til at fremsætte bemærkninger, den 28. oktober 2011 denne medlemsstat en begrundet udtalelse, hvori den fastsatte en sidste frist til opfyldelse af de EU-retlige forpligtelser til den 28. december 2011. Da Frankrigs svar ikke fjernede Kommissionens betænkeligheder, anlagde den den 16. maj 2012 det foreliggende søgsmål.

12. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, nr. 1), 2), 3) og 5), samt bilag III, punkt 1, nr. 1)-3), og punkt 2 til dette direktiv, idet den ikke har sikret en korrekt og fuldstændig gennemførelse af alle de krav, der er fastsat i bilag II og III til det nævnte direktiv.

2) Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. Parterne har indgivet skriftlige indlæg og afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 7. november 2013.

IV – **Bedømmelse**

A – *Retsgrundlaget*

15. Nitratdirektivet har ifølge sin artikel 1 til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

16. Til dette formål skal medlemsstaterne bl.a. udpege sårbare zoner, der er blevet eller kan blive forurenet af nitrat, såfremt der ikke træffes beskyttelsesforanstaltninger. Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 5, stk. 1, udarbejde handlingsprogrammer for så vidt angår disse zoner.

17. Den foreliggende sag vedrører disse handlingsprogrammer. Programmerne omfatter ca. halvdelen af det franske territorium [5].

18. I henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra a) og b), foreskriver handlingsprogrammerne bindende foranstaltninger, der er fastsat i bilag III og i kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab. Kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab skal i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), mindst indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter.

5 — Kommissionsdokument SWD(2013) 405 final (nævnt ovenfor i fodnote 4, s. 17).

B – *De franske bestemmelser, der finder anvendelse i tidsmæssig henseende*

19. Kommissionen har under den administrative procedure og under søgsmålet navnlig anfægtet dekret nr. 2001-34 af 10. januar 2001 [6] og en bekendtgørelse af 6. marts 2001 [7], der begge vedrørte de nationale handlingsprogrammer om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, samt handlingsprogrammer fra forskellige departementer.

20. Frankrig påberåber sig imidlertid udelukkende senere vedtagne bestemmelser, navnlig en bekendtgørelse af 19. december 2011 [8], og også Kommissionen udtaler sig om disse bestemmelser.

21. I denne forbindelse skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Ændringer af forholdene i tiden derefter kan principielt ikke tages i betragtning af Domstolen [9].

22. Kommissionen fastsatte i den begrundede udtalelse af 28. oktober 2011 en sidste frist for Frankrig til den 28. december 2011.

23. Bekendtgørelsen af 19. december 2011 trådte i kraft før denne frist, og der skal derfor i princippet tages hensyn til den i den foreliggende sag [10]. Imidlertid nævnes der i bekendtgørelsens artikel 2, stk. II, forskellige bestemmelser, der først trådte i kraft den 1. september 2012, dvs. efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Derudover skal visse bestemmelser først iagttages fra den 1. juli 2016, altså på et endnu senere tidspunkt. Der skal således ikke tages hensyn til disse to typer bestemmelser i den foreliggende sag.

24. Der skal endvidere tages stilling til, om Kommissionen kan anfægte de øvrige bestemmelser i bekendtgørelsen af 19. december 2011. Disse bestemmelser var ganske vist ikke genstand for den administrative procedure, men det kan under alle omstændigheder ikke kræves, at der skal være fuldstændig overensstemmelse mellem de nationale bestemmelser, der omtales i den begrundede udtalelse, og dem, der nævnes i stævningen. Såfremt der er gennemført ændringer i lovgivningen mellem disse forskellige led i proceduren, er det således tilstrækkeligt, at den ordning, som er indført gennem den lovgivning, der er påtalt under den administrative procedure, som helhed er blevet opretholdt i kraft af de nye bestemmelser, som medlemsstaten har udstedt efter den begrundede udtalelse, og som anfægtes under sagen [11].

25. Domstolen har endvidere fastslået, at en sag kan antages til realitetsbehandling, såfremt den vedrører nye nationale foranstaltninger, der indfører undtagelser i den ordning, som er omhandlet i den begrundede udtalelse, og som dermed delvis afhjælper det påståede traktatbrud. Hvis ikke man anerkendte, at sagen kan realitetsbehandles i et sådant tilfælde, ville en medlemsstat have mulighed for at hindre en traktatbrudssag ved at foretage mindre lovændringer, hver gang der blev fremsat en begrundet udtalelse, samtidig med at den i øvrigt opretholdt de kritiserede bestemmelser [12].

6 — JORF af 13.1.2001, s. 655.

7 — JORF af 25.3.2001, s. 4712.

8 — JORF af 21.12.2011, s. 21556.

9 — Dom af 28.6.2007, sag C-235/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5415, præmis 52, af 6.9.2012, sag C-150/11, Kommissionen mod Belgien, præmis 43, og af 6.11.2012, sag C-286/12, Kommissionen mod Ungarn,, præmis 41.

10 — Jf. i samme retning dom af 22.9.2005, sag C-221/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8307, præmis 24 ff.

11 — Dom af 1.12.1965, sag 45/65, Kommissionen mod Italien, Sml. 1965-1968, s. 129, org.ref.: Rec. s. 1057, af 17.11.1992, sag C-105/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5871, præmis 13, og dommen af 22.9.2005 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 39.

12 — Dom af 1.2.2005, sag C 203/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 935, præmis 30, og dommen af 22.9.2005 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 40.

26. Dette ville derimod ikke være tilfældet, såfremt der blev fremsat nye klagepunkter i forhold til klagepunkterne i den begrundede udtalelse, og såfremt disse vedrørte nationale foranstaltninger vedtaget efter den begrundede udtalelse med henblik på at afhjælpe klagepunkterne i den begrundede udtalelse [13].

27. Derfor skal formaliteten med hensyn til hvert af de klagepunkter, der er anført i stævningen, undersøges med henblik på at afklare, i hvilket omfang Domstolen kan tage dem i betragtning.

C – *Kriteriet for vurdering af gennemførelsen af punkterne i nitratdirektivets bilag*

28. Frankrig har over for forskellige klagepunkter anført, at nitratdirektivet overlader det til medlemsstaterne, hvilke forskrifter der skal udstedes til gennemførelse af de enkelte punkter i bilag II og III. Kommissionen kan derfor kun anfægte åbenbart uegnede bestemmelser.

29. I forbindelse med dette anbringende skal det erkendes, at de omtvistede punkter i bilagene er formuleret relativt åbent. Medlemsstaterne skal udstede bestemmelser eller forskrifter vedrørende bestemte spørgsmål, men det kan ikke udledes af ordlyden alene, præcist hvilket indhold gennemførelsesbestemmelserne skal have. Nitratdirektivet giver derfor medlemsstaterne et råderum for så vidt angår gennemførelsen [14].

30. Dette råderum er dog begrænset frem for alt ved det i artikel 1 fastsatte formål i nitratdirektivet om at nedbringe den bestående vandforurening af nitrat, der stammer fra landbruget og at forebygge yderligere forurening af denne art [15]. Direktivet har således til formål at virkeliggøre formålet om en forbedring af miljøkvaliteten i henhold til TEUF's artikel 191, stk. 1, første led, og princippet om *forebyggende indsats* i TEUF's artikel 191, stk. 2.

31. Ved fastlæggelsen af de nødvendige foranstaltninger i handlingsprogrammerne skal medlemsstaterne i øvrigt i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 3 – ligesom også i henhold til TEUF's artikel 191, stk. 3 – tage hensyn til de foreliggende videnskabelige og tekniske data [16].

32. Kommissionen kan således kritisere alle mangler ved nationale handlingsprogrammer, som er til hinder for en effektiv reducering og forebyggelse af vandforurening af nitrater, der stammer fra landbruget. I denne forbindelse skal Kommissionen navnlig støtte sig på de bedste foreliggende videnskabelige resultater.

33. I den foreliggende sag er frem for alt tre undersøgelser interessante i denne forbindelse. Kommissionen har udtrykkeligt påberåbt sig en undersøgelse fra 2001 [17], som den selv har foretaget, og en videnskabelig evaluering fra 2007 [18], som den ganske vist ikke har fremlagt, men som Frankrig heller ikke har stillet spørgsmålstegn ved indholdsmæssigt set. Kommissionen har derudover offentliggjort en nyere undersøgelse fra 2011 [19], som den også har foranstaltet, på internettet. Sidstnævnte undersøgelse kan ganske vist ikke påberåbes til skade for Frankrig, da parterne ikke har

13 — Dommen af 22.9.2005 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 41.

14 — Dom af 2.10.2003, sag C-322/00, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11267, præmis 46. Jf. ligeledes vedrørende udpegelse af sårbare zoner dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 37 og 39.

15 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 46.

16 — Jf. dom af 8.6.2006, sag C-60/05, WWF Italia m.fl., Sml. I, s. 5083, præmis 27, af 25.10.2007, sag C-334/04, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 9215, s. 32, og af 13.12.2007, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 63.

17 — Environmental Resources Management, Evaluation des programmes d'action élaborés par les États membres (2001), bilag A-10 til stævningen.

18 — A. Gac, F. Béline, T. Bioteau, og K. Maguet (2007), »A French inventory of gaseous emissions (CH4, N20, NH3) from livestock manure management using a mass-flow approach«, *Livestock Science* 112 (2007) 252-260.

19 — DLO-Alterra Wageningen UR m.fl., Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/study4.zip).

påberåbt sig den. Da Kommissionen åbenbart opfatter den som afgørende, må det imidlertid lægges til grund, at den dokumenterer ajourførte videnskabelige resultater i forhold til undersøgelsen fra 2001. Derfor er den principielt egnet til at afkræfte eller i det mindste relativere Kommissionens videnskabeligt begrundede argumenter.

34. I øvrigt kan Frankrig afkræfte tilsvarende klagepunkter, navnlig ved nyere eller bedre videnskabelige resultater. Til dette formål har denne medlemsstat fremlagt forskellige dokumenter.

35. Endelig skal det også understreges, at gennemførelsen af nitratdirektivet nødvendigvis skal ske på en sådan måde, at det kan anvendes praktisk af landbrugerne. Med hensyn til gennemførelsen af habitatdirektivet [20] har Domstolen udtalt, at medlemsstaterne inden for rammerne af dette direktiv, som opstiller komplicerede og tekniske regler på miljørettens område, er særligt forpligtede til at påse, at deres lovgivning til sikring af dette direktivs gennemførelse er klar og præcis [21]. Som den foreliggende sag illustrerer, er reglerne i nitratdirektivet også komplicerede og tekniske. Derudover påhviler den praktiske anvendelse af dem ikke overvejende myndighederne, der skal råde over den nødvendige sagkundskab, men derimod landbrugerne. Derfor skal gennemførelsen være udformet så præcist og bestemt, at den også er mulig, uden at man har en uddannelse som specialist i miljøbeskyttelse [22].

D – *Det første klagepunkt: perioder for tilførsel til jorden*

36. Det første klagepunkt omfatter fem led vedrørende perioderne for tilførsel af gødning til jorden. Ifølge bilag II, afsnit A, nr. 1), til nitratdirektivet skal en kodeks eller kodekser for godt landmandskab indeholde bestemmelser om perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig, for så vidt de er relevante. Det følger ligeledes af bilag III, punkt 1, nr. 1), til nitratdirektivet, at handlingsprogrammerne skal omfatte regler vedrørende de perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt.

37. Frankrig har heroverfor udelukkende påberåbt sig bilag I, nr. I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011, der indeholder nye regler med hensyn til de fleste led i klagepunkterne. Denne bekendtgørelse trådte ganske vist i kraft før den 28. december 2011, men – som Frankrig har medgivet – de afgørende krav i henhold til denne bekendtgørelses artikel 2, stk. II, skulle først anvendes fra den 1. september 2012. De har således ikke fastlagt retsstillingen på det relevante tidspunkt.

38. Det er derfor den tidligere gældende bestemmelse i bekendtgørelsen af 6. marts 2001, der er afgørende. Ligesom de nye regler sondrer denne bekendtgørelse på den ene side mellem forskellige kulturer og på den anden side mellem forskellige typer gødning. Med hensyn til kulturerne sondres der mellem de store forårs- og efterårskulturer samt græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder. Type I i gødningsklassifikationen omfatter mere fast husdyrgødning, type II derimod mere flydende gødning, dvs. gylle og ajle. Type III omfatter f.eks. kunstgødning.

1. De led i klagepunkterne, der ikke er blevet bestridt indholdsmæssigt

39. Kommissionen har anført, at Frankrig har tilsidesat disse forpligtelser, idet Frankrig

— ikke har udstedt noget forbud mod tilførsel til jorden for gødning af type I i forbindelse med store efterårskulturer og græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder

20 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7).

21 — Dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 26, af 10.5.2007, sag C-508/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 3787, præmis 73, og dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 219.

22 — Jf. mit forslag til afgørelse af 28.1.2010, i sag C-526/08, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 6151, punkt 99.

— kun har udstedt forbud mod tilførsel til jorden for gødning af type I i forbindelse med store forårskulturer for juli og august

— i forbindelse med store efterårskulturer kun har udstedt forbud mod tilførsel til jorden af gødning af type II fra den 1. november til den 15. januar og ikke har udstedt noget forbud for gødning af type III for perioden efter den 15. januar

— for gødning af type II i forbindelse med store forårskulturer kun har udstedt forbud mod tilførsel til jorden indtil den 15. januar.

40. Hvad angår den fuldstændige mangel på forbud har Kommissionen anført, at medlemsstaterne i henhold til nitratdirektivets bilag II, afsnit A, nr. 1), og bilag III, punkt 1, nr. 1), i princippet er forpligtede til at udstede sådanne forbud. Der skal derfor foreligge en begrundelse for afståelsen fra at udstede forbud.

41. I det omfang Kommissionen har anfægtet bestående forbud som utilstrækkelige, har den anført, at der ikke må tilføres gødning efter afslutningen henholdsvis før begyndelsen af vækstperioden.

42. Frankrig har dog ikke forsøgt at begrunde den omstændighed, at der mangler forbud, eller at begrunde varigheden af de kritiserede forbud. Frankrig har begrænset sin argumentation til at redegøre for henholdsvis at forsvare de mindsteforbud mod tilførsel til jorden, der er blevet indført ved bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011.

43. Dermed lader Frankrig det være uimodsagt, at de bestemmelser, der bestod før 2011, var utilstrækkelige. Da de nye regler på det relevante tidspunkt dog endnu ikke var trådt i kraft, er disse led i klagepunkterne begrundede.

44. I det omfang Kommissionen har anfægtet de *nye* regler[23], skal dens anbringender dog allerede forkastes af den grund, som Frankrig med rette har gjort gældende, at disse påstande – i strid med statuttens artikel 21, stk. 1, og artikel 38, stk. 1, litra c), i den affattelse af procesreglementet, der var gældende på tidspunktet for søgsmålets anlæggelse [i dag procesreglementets artikel 120, litra c)] – ikke kan udledes af stævningen, men alene af et bilag til den begrundede udtalelse[24].

45. Dette har i det foreliggende tilfælde så meget desto mere betydning, som Kommissionen i stævningen har begrænset sig til at kritisere bestemte forbudsperioder som utilstrækkelige, og kun i dette bilag redegør for, hvilke forbudsperioder den finder passende. Dette sidstnævnte anbringende ville imidlertid ændre sagens genstand, og der skulle derfor tydeligt have været redegjort for det allerede i stævningen (og under den indledende procedure). Redegørelserne herfor i svarskriftet er anført for sent, jf. artikel 42, stk. 2, i den affattelse af procesreglementet, der var gældende på tidspunktet for indgivelsen af svarskiftet (nu procesreglementets artikel 127, stk. 1).

46. Dette betyder imidlertid ikke, at bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 ikke berøres af det foreliggende anbringende. Frankrig har nemlig kun på ufuldstændig måde redegjort for de nye regler for tilførsel til jorden på græsmarker. Disse regler indeholder en undtagelse for tilførsel til jorden af ringe belastet husdyrgødning af type I på græsmarker indtil en grænse på 20 kg kvælstof pr. hektar for forbudsperioden fra den 15. december til den 15. januar[25]. Hvis landbrugere imidlertid hver måned tilfører jorden så meget kvælstof, ville der blive nået en værdi på 240 kg kvælstof pr. år, dvs. betydeligt mere, end hvad der er tilladt i henhold til nitratdirektivets bilag III, punkt 2. I lyset af denne således meget vidtrækkende undtagelse skal bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december

23 — Stævningens punkt 108, sidste punktum.

24 — S. 446 i bilagene til stævningen.

25 — Jf. fodnote 7 til bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19.12.2011.

2011 med henblik på tilførsel til jorden af husdyrgødning af type I på græsmarker følgelig kun anses for at være en ringe ændring af den tidligere retstilstand. Denne bestemmelse er således genstand for den foreliggende sag, for så vidt som den tillader tilførsel til jorden af husdyrgødning af type I på græsmarker hele året [26].

47. Frankrig har således tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, bilag II, afsnit A, nr. 1), og bilag III, punkt 1, nr. 1), idet

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 ikke indeholder forbud mod tilførsel til jorden af gødning af type I i forbindelse med store efterårskulturer

— bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 kun indeholder minimale begrænsninger for tilførslen til jorden af gødning af type I på græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 kun forbød tilførsel til jorden af gødning af type I i forbindelse med store forårskulturer mellem den 1. juli og den 31. august

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 kun forbød tilførsel til jorden af gødning af type II i forbindelse med store efterårskulturer mellem den 1. november og den 15. januar, og idet

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 kun forbød tilførsel til jorden af gødning af type III i forbindelse med store efterårskulturer og af gødning af type II i forbindelse med store forårskulturer indtil den 15. januar.

2. Tilførsel til jorden af gødning af type II på græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder

48. Kommissionen har krævet, at Frankrig forbyder tilførsel til jorden af gødning af type II på græsmarker senest fra den 15. september og ikke først fra den 15. november, således som det er fastsat i bekendtgørelserne af 6. marts 2001 og 19. december 2011. Kommissionen har anført, at planter først vokser og således optager kvælstof fra en udendørstemperatur på 5°C. Derudover mineraliseres organisk kvælstof også ved lave temperaturer, dvs. ændres til en form, der kan optages af planter. For at modgå risikoen for nedbrydning af dette kvælstof, må der gødes senest 15 dage før afslutningen af vækstperioden. I svarskriftet har Kommissionen supplerende anført, at gødning af type II indeholder særligt høje koncentrationer af mineralsk kvælstof. Risikoen for vandforurening er derfor særligt høj.

49. Efter Frankrigs opfattelse skal der tages hensyn til yderligere synspunkter. Frankrigs argumenter er imidlertid i det væsentlige koncentrerede om gødning af type I, der ikke er af interesse for den foreliggende påstand.

50. Hvad angår gødning af type II har Frankrig relativt generelt anført, at det indeholdte *organiske* kvælstof ikke mineraliseres så hurtigt, som Kommissionen antager. For at sikre en tilstrækkelig tilgængelighed af mineraliseret kvælstof i begyndelsen af vækstperioden er det hensigtsmæssigt allerede at tilføre gødningen i det forudgående sene efterår.

51. Frankrig har dog ikke tilbagevist Kommissionens overbevisende anbringende om den relativt høje andel af kvælstof, der *allerede er mineraliseret*, i denne gødning. Tilførslen til jorden i efteråret forhøjer derfor risikoen for, at mineraliseret kvælstof nedbrydes i løbet af vinteren og således bidrager til vandforurening i stedet for at blive brugt af planterne.

26 — Jf. ovenfor, punkt 25.

52. Heller ikke argumentet om kvælstofmangel (»faim d'azote«) på grund af en immobilisering af kvælstof gennem mikroorganismer kan begrunde en tilførsel til jorden i efteråret. Det må snarere frygtes, at store dele af det kvælstof, der er blevet tilført jorden i efteråret, immobiliseres eller nedbrydes indtil foråret. Risikoen for immobilisering kan kun modgås ved en tilførsel til jorden så tæt som muligt på vækstperioden.

53. Følgelig har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, bilag II, afsnit A, nr. 1), og bilag III, punkt 1, nr. 1), idet bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 ikke forbyder tilførsel til jorden allerede fra den 15. september af gødning af type II på græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder.

3. Tilførsel til jorden af gødning af type III i forbindelse med græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder

54. Kommissionen har krævet, at tilførsel til jorden af gødning af type III også forbydes i februar på græsmarker i bjergegne, hvor temperaturerne i denne periode forbliver under 5°C. Hverken bekendtgørelsen af 6. marts 2001 eller bekendtgørelsen af 19. december 2011 tager hensyn hertil.

55. Dette anbringende er overbevisende, fordi planterne ikke vokser og derfor ikke optager kvælstof ved lave temperaturer. Derudover har Domstolen allerede fastslået, at betydningen af de i nitratdirektivets bilag II, afsnit A, omhandlede bestemmelser skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom de geologiske og klimatiske kendetegn for hvert område[27]. For kravene i henhold til bilag III, punkt 1, nr. 1), følger dette allerede af artikel 5, stk. 3, litra b). Der skal derfor i forbindelse med forbuddene mod tilførsel til jorden tages hensyn til den omstændighed, at der i bjergegne er lave temperaturer i længere tid.

56. Frankrig har ikke tilbagevist dette overbevisende anbringende fra Kommissionen.

57. Således har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, bilag II, afsnit A, nr. 1), og bilag III, punkt 1, nr. 1), idet bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 ikke forbyder tilførsel til jorden af gødning af type III i februar på græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder, i bjergegne, når temperaturerne dér forbliver under 5°C.

E – *Det andet klagepunkt: kapaciteten til opbevaring af husdyrgødning*

58. Med det andet anbringende har Kommissionen kritiseret de franske bestemmelser om opbevaring af husdyrgødning.

59. I henhold til bilag II, afsnit A, nr. 5), til nitratdirektivet skal bestemmelserne i kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab, for så vidt som dette punkt er relevant, indeholde bestemmelser om kapaciteten af opbevaringsanlæg for husdyrgødning og opførelse af sådanne anlæg, herunder foranstaltninger til at undgå vandforurening, som følge af at væsker, der indeholder husdyrgødning og safter fra oplagret plantemateriale, såsom ensilage, siver eller løber ned i grund- eller overfladevandet. Ligeledes i henhold til bilag III, punkt 1, nr. 2), omfatter handlingsprogrammerne bestemmelser om kapaciteten af anlæg til opbevaring af husdyrgødning. Denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet.

27 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 136.

60. Kommissionen har foreholdt Frankrig, at der ikke findes nogen præcise regler vedrørende beregningen af den nødvendige kapacitet, som kan efterprøves. I det omfang der angives bestemte perioder til beregningen, er disse for korte, og opbevaring af fast gødning på marken må ikke tillades.

1. Manglen på præcise regler til bestemmelse af den nødvendige kapacitet til opbevaring

61. Efter Kommissionens opfattelse er det ikke tilstrækkeligt, at fransk ret abstrakt gengiver målene med bestemmelserne vedrørende den nødvendige kapacitet til opbevaring, men ikke fastsætter konkrete bestemmelser for at beregne den nødvendige kapacitet for de enkelte bedrifter. Hverken landbrugerne eller de overvågende myndigheder kan fastslå, hvilken kapacitet der er nødvendig.

62. Frankrig har ikke bestridt nødvendigheden af en konkret ordning, men har over for Kommissionen anført, at bilag II, del II, nr. 1, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 indeholder de nødvendige kriterier. Lagerkapaciteten skal afdække forbudsperioderne for tilførsel til jorden af husdyrgødning og skal beregnes ved hjælp af DEXEL-metoden (Diagnostic Environnemental de l'Exploitation d'Elevage – miljødiagnosen for kvægavl).

63. Denne bestemmelse trådte formelt i kraft umiddelbart ved offentliggørelsen af bekendtgørelsen. Efter Frankrigs oplysninger, der ikke er blevet modsagt, fandt de straks anvendelse på grundlag af de bestående forbudsperioder for tilførslen til jorden. Herved var den gældende allerede ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse den 28. december 2011, og der skal tages hensyn til den i den foreliggende sag.

64. Kommissionen har dog anført, at DEXEL-metoden heller ikke er klar nok, da den ikke fastsætter enkelte kriterier for bestemmelsen af den frembragte husdyrgødning. Den indeholder tværtimod et komplekst regelsæt, der skal anvendes af akkrediterede eksperter på hver enkelt bedrift.

65. Imidlertid kan det ikke ses, at inddragelsen af eksperter med henblik på fastsættelsen af den nødvendige lagerkapacitet ville være uegnet, eller at nitratdirektivet skulle udelukke en sådan inddragelse. Tværtimod viser også en undersøgelse foretaget af Kommissionen, at den præcise bestemmelse af den nødvendige lagerkapacitet er en meget kompleks opgave[28], der meget vel kan kræve eksperters medvirken.

66. Kommissionen har endvidere allerede under den administrative procedure kritiseret, at DEXEL-metoden fører til for ringe lagerkapaciteter. Denne kritik har Kommissionen konkretiseret i svarskriftet, hvilket kan antages til realitetsbehandling, således at der ikke er fastsat nogen sikkerhedsmargin, og at metoden ved fastlæggelsen af lagerkapaciteter også tager hensyn til de økonomiske og agronomiske behov for bedrifterne.

67. Nødvendigheden af en sikkerhedsmargin følger af ordlyden af bilag III, punkt 1, nr. 2), til nitratdirektivet. Herefter skal kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning være *større* end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode.

68. Frankrig har imidlertid i tilstrækkelig grad redegjort for, at der er fastsat en mindstesikkerhedsmargin i bilag I, del II, nr. 1, tredje punktum, til bekendtgørelsen af 19. december 2011. Herefter skal der tages hensyn til klimarisiciene, dvs. risikoen for yderligere perioder, hvori der ikke må tilføres jorden husdyrgødning, eksempelvis fordi jorden er frossen. Som følge heraf er dette led i Kommissionens klagepunkt ugrundet.

28 — Jf. undersøgelsen fra 2011, nævnt ovenfor i fodnote 19, del B, Farming practices in relation to water pollution risks, s. 46.

69. Hvad angår de økonomiske og agronomiske behov fastsættes det intet sted i nitratdirektivet, at disse behov skulle kunne begrunde, at direktivets krav kan fraviges. Hvis en bedrift ikke kan stille den nødvendige lagerkapacitet til rådighed og heller ikke i øvrigt kan bevise, at den foretager en miljøvenlig bortskaffelse, skal den tværtimod indskrænke sin kvægbestand tilsvarende.

70. De af Kommissionen anførte passager fra dokumentet vedrørende DEXEL-metoden [29] gør det imidlertid ikke muligt at antage, at denne metode er styret af økonomiske og agronomiske behov ved fastsættelsen af den nødvendige lagerkapacitet. De tilsigter tværtimod at opfylde nitratdirektivets krav uden unødige omkostninger.

71. Det kan højst kritiseres, at metoden fastsætter overgangsforanstaltninger før oprettelsen af den nødvendige lagerkapacitet og derved accepterer en tilførsel til jorden i strid med nitratdirektivet, så længe der ikke står tilstrækkelig lagerkapacitet parat. I praksis synes det ganske vist ikke realistisk at kræve, at landbrugere ikke tilfører jorden husdyrgødning, selv om deres lagerkapacitet allerede er opbrugt, men hvis medlemsstater godtager en sådan adfærd, tilsidesætter de nitratdirektivet. De skulle snarere sørge for, at landbrugere til nøds lagrer overflødig husdyrgødning et andet sted eller lader det bortskaffe på behørig måde. Imidlertid er dette punkt ikke genstand for sagen.

72. Følgelig er dette led i klagepunktet ugrundet.

2. Varigheden af de maksimale lagerperioder, der skal dækkes

73. Kommissionen har med det andet led i det andet klagepunkt udtrykkeligt gjort gældende, at der ved beregningen af lagerkapaciteten opnås for korte maksimale lagerperioder.

74. Dette anbringende er begrundet, allerede fordi de nye forbud mod tilførsel til jorden i henhold til artikel 2, stk. 1, nr. 2), i bekendtgørelsen af 19. december 2011 først tre år efter udstedelsen af det 5. handlingsprogram og senest den 1. juli 2016 skal lægges til grund for beregningen af den nødvendige lagerkapacitet. Da forbuddene mod tilførsel til jorden hidtil stadig er fastsat for for korte perioder [30], dækker den fastsatte lagerkapacitet nødvendigvis endnu ikke behovet.

75. Kommissionen går dog endnu videre: Efter dens opfattelse skal der for alle departementerne i regionerne Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne, Lorraine, Alsace, Poitou-Charentes, Franche-Comté, Ile-de-France, Rhône-Alpes, Auvergne, Bourgogne, Pays de Loire, Nord-Pas-de-Calais og Centre vedtages perioder på mindst seks måneder, og for departementerne i regionerne Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Midi-Pyrénées og på Côte d'Azur vedtages perioder på mindst fem måneder. Som begrundelse for disse perioder støtter Kommissionen sig på en undersøgelse fra 2001 [31].

76. Frankrig har foreholdt Kommissionen, at disse krav er for unuancerede. Der er en række faktorer, som skal tages hensyn til, og som kunne føre til andre perioder

77. To af disse faktorer skal fremhæves; for det første omgangen med fast husdyrgødning henholdsvis kompakt staldgødning (»fumier compact pailleux«), som i Frankrig er defineret som gødning af type I, og for det andet betydningen af græsarealer.

29 — http://www.inst-elevage.asso.fr/IMG/pdf/Dexel_Methode_et_referentiel.pdf, s. 63.

30 — Jf. ovenfor, punkt 36 ff.

31 — Nævnt ovenfor i fodnote 17.

78. Frankrig har fremlagt en sammenfatning af undersøgelse, som Kommissionen indholdsmæssigt set ikke har anfægtet, hvoraf fremgår, at forskellige slags gødning og navnlig kompakt staldgødning i første omgang binder mere mineralsk kvælstof, end det afgiver [32]. Selv når det tilføres jorden i relativ lang tid inden begyndelsen af vækstperioden, er risikoen for en vandforurening følgelig begrænset. En nyere undersøgelse, som Kommissionen har offentliggjort, kommer til lignende resultater [33].

79. Desuden kan græsarealer tilsyneladende udnytte kvælstof over betydeligt længere perioder end andre kulturer. Den undersøgelse fra 2011, som Kommissionen har offentliggjort, fører derfor til at der for græsarealer skal fastsættes betydeligt kortere perioder end for andre kulturer, hvilket for Frankrig indebærer mellem to og seks måneder, alt efter hvilken region, der er tale om [34]. Denne undersøgelse er afgørende i det foreliggende tilfælde, da den er udtryk for en ajourføring af et af de videnskabelige resultater, som fremgår af den af Kommissionen anførte undersøgelse fra 2001.

80. Uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige indvendinger, som Frankrig er fremkommet med, kan det således fastslås, at de unuancerede perioder på seks eller fem måneder, som Kommissionen vil gennemføre, ikke er begrundede for hele Frankrig.

81. Således ville disse perioder for en bedrift, der driver kvægdrift i Sydfrankrig på ekstensivt græsland, sandsynligvis være for lang. Derimod vil en bedrift med intensiv kødproduktion i den nordlige del af landet, der udelukkende anvender sine arealer til foderproduktion, for beregningen af den nødvendige lagerkapacitet muligvis endda skulle lægge længere perioder til grund.

82. Således har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, bilag II, afsnit A, nr. 5), og bilag III, punkt 1, nr. 2), idet lagerkapaciteten for husdyrgødning efter artikel 2, stk. 1, nr. 1 og 2, i samt bilag I, del II, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 beregnes på grundlag af for kortvarige forbud mod tilførsel til jorden. I øvrigt er dette led i klagepunktet ugrundet.

3. Lagring på marken

83. Med det sidste led i det andet klagepunkt har Kommissionen gjort indsigelse mod, at næsten alle Frankrigs handlingsprogrammer tillader lagring af kompakt staldgødning på marken i en periode på ti måneder, uden at en tætning i forhold til jorden eller en tildækning er nødvendig. Derved kan nitrat trænge ind i grundvandet og ved stærk regn også i overfladevandet. Kommissionen har for første gang i svarskriftet gjort gældende, at der ikke er mulighed for at kontrollere de i fransk ret fastsatte betingelser for lagring.

84. Frankrig har i første omgang med rette gjort gældende, at Kommissionen i den begrundede udtalelse stadig anså en midlertidig lagring i nogle uger for at være tilladt [35]. Dette led i klagepunktet kan derfor kun antages til realitetsbehandling, i det omfang Kommissionen herved gør indsigelse mod lagring i mere end nogle uger.

85. Hvad angår muligheden for at kontrollere overholdelsen af disse betingelser har Kommissionen ved sin kritik i svarskriftet igen udvidet sagens genstand. Denne kritik vedrører nemlig ikke umiddelbart risiciene for forurening ved den tilladte praksis, men risikoen ved en forbudt lagring af husdyrgødning på marken, der ikke tidligere er blevet omtalt.

32 — Bilag 3 til svarskriftet, s. 93.

33 — Jf. undersøgelsen fra 2011, nævnt ovenfor i fodnote 19, del B, Farming practices in relation to water pollution risks, s. 43.

34 — Nævnt ovenfor i fodnote 19, del D, Recommendations for Measures, s. 47.

35 — S. 392 og 294 i bilagene til stævningen.

86. For så vidt som Kommissionen i stævning, har gjort indsigelse mod betingelserne for lagring, nemlig mod den manglende tætning i forhold til jorden og den manglende tildækning, var Kommissionens klagepunkt derimod – i modsætning til det af Frankrig anførte – i det mindste implicit i det klagepunkt, der blev fremført under den administrative procedure om en alt for lang lagring på marken. Disse betingelser er nemlig kendetegnende for den risiko for vandforurening, der er forbundet med denne praksis. Følgelig må dette klagepunkt antages til realitetsbehandling.

87. Frankrig har ganske vist påberåbt sig en bestemmelse, der i henhold til artikel 2, stk. II, i bekendtgørelsen af 19. december 2011 først trådte i kraft efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, nemlig bilag I, del II, nr. 2. I henhold til de oplysninger, som Frankrig er fremkommet med, og som ikke er blevet modsagt, svarer disse bestemmelser til det tidligere gældende 4. handlingsprogram. Følgelig kan der tages hensyn til dem i det foreliggende tilfælde.

88. Disse bestemmelser nedsætter risikoen for vandforurening, da den kompakte staldgødning først skal være forlagret to måneder, således at eventuelle væsker, der indeholder nitrat, kan sive ud. I den tilbageblevne, mere tørre, husdyrgødning opstår indledningsvis næsten intet nitratoverskud, da mineraliseret kvælstof igen optages af mikroorganismer [36].

89. Det fremgår dog ligeledes af Frankrigs oplysninger, at optagelsen af mineraliseret kvælstof gennem mikrober er tidsmæssigt begrænset i det væsentlige til efterår og vinter [37]. Da husdyrgødningen imidlertid må lagres i op til ti måneder, må det lægges til grund, at der på varmere årstider igen opstår et overskud af mineraliseret kvælstof. Senest på dette tidspunkt får også manglen på en forpligtelse til at tætne i forhold til jorden og til at tildække husdyrgødningen betydning. Kompakt staldgødning, der ligger åbent, kan nemlig ved regn igen beriges med vand, der optager det mineraliserede kvælstof og transporterer det til grundvandet eller overfladevandet.

90. Således har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, bilag II, afsnit A, nr. 5), og bilag III, punkt 1, nr. 2), idet bilag I, del II, nr. 2, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 tillader lagring af kompakt staldgødning på marken i op til ti måneder, uden at fastsætte, at der skal tætnes mellem husdyrgødningen og jorden, og at husdyrgødningen skal tildækkes.

F – *Det tredje klagepunkt: afbalanceret gødskning*

91. Domstolen har allerede fastslået, at de foranstaltninger, der skal indgå i handlingsprogrammerne i medfør af direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med bilag III, punkt 1, nr. 3), skal omfatte regler om begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der skal bygge på ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning [38]. Denne fortolkning af bilag III, punkt 1, nr. 3), finder desuden støtte i direktivets formål, nemlig at tilvejebringe de nødvendige midler til sikring af, at vand inden for Fællesskabet beskyttes mod forurening med nitrater, der stammer fra landbruget [39].

92. Kommissionen har gjort gældende, at de franske bestemmelser ganske vist gentager disse principper, men ikke gennemfører dem i en direkte anvendelig lovgivning. Der er behov for en pålidelig beregningsmetode og en fastlæggelse af de nødvendige parametre, som gør det muligt for landbrugerne at beregne, hvilke husdyrgødningsmængder de kan tilføre jorden. Disse parametre skal navnlig tage hensyn til de pågældende kulturer, effektiviteten af kvælstoffet i den pågældende husdyrgødningstype og det kvælstof, der på forhånd forefindes i jorden.

36 — Jf. ovenfor, punkt 78.

37 — Jf. bilag 3 til svarskriftet, s. 97.

38 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 71.

39 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 73.

93. Frankrig har i det væsentlige fremført to indvendinger imod dette klagepunkt: For det første kræver nitratdirektivet ikke en lovgivning, der er så præcis, og for det andet er bilag I, del III, nr. 1, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 endog bedre egnet til at sikre en afbalanceret gødskning, end Kommissionens krav.

94. Hvad angår den første indvending har Domstolen allerede fastslået, at bilag III, punkt 1, nr. 3), til nitratdirektivet skal gennemføres præcist[40]. Den nødvendige grad af præcision afhænger af lovgivningens adressater. De skal kunne se, hvilke forpligtelser de er underlagt. Hvis de pågældende regler er rettet mod landbrugerne, skal disse – med de midler, der står til deres rådighed – med sikkerhed kunne vurdere, hvilke mængder gødning de må tilføre jorden.

95. I denne henseende er det uden betydning, om disse krav kun kan opfyldes gennem Kommissionens system.

96. De af Frankrig anførte bestemmelser opfylder ikke disse krav, allerede fordi de endnu slet ikke fandt anvendelse på landbrugerne ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Bilag I, del III, nr. 1, litra c, til bekendtgørelsen af 19. december 2011, der fastlægger landbrugernes pligter, gjaldt nemlig i henhold til bekendtgørelsens artikel 2, stk. II, først fra den 1. september 2012.

97. Det system, der er fastsat i bilag I, del III, nr. 1, litra a og b, til bekendtgørelsen af 19. december 2011, var ganske vist trådt i kraft på det relevante tidspunkt, men kunne heller ikke anvendes endnu. Litra a kræver nemlig, at der fastsættes gennemførelsesbestemmelser, dvs. en operationel udarbejdelse og en udfyldelse deraf gennem fastsættelse af parametre. Disse skal i henhold til litra b fastlægges af regionerne for hver kultur og for græsarealer. I henhold til det af Kommissionen anførte trådte disse bestemmelser først i kraft efter udløbet af den relevante frist, nemlig den 1. september 2012.

98. For så vidt som Kommissionen for første gang i svarskriftet har gjort gældende, at der er indholdsmæssige mangler i disse regionale bestemmelser og har anfægtet bestemte detaljerede bestemmelser i bekendtgørelsen af 19. december 2011, har den forsøgt at udvide den foreliggende sags genstand. Derfor kan dette anbringende ikke antages til realitetsbehandling.

99. Hvad endelig angår de tidligere gældende bestemmelser, der fremgår af nr. 2.3 i bilaget til bekendtgørelsen af 6. marts 2001, der på det relevante tidspunkt stadig gjaldt i forhold til landbrugerne, begrænser disse sig til at kræve, at landbrugerne foretog en afbalanceret gødskning i henhold til nitratdirektivets bilag III, punkt 1, nr. 3).

100. Frankrigs anbringende vedrørende disse regler forstår jeg således, at landbrugerne derefter selv for hver enkelt parcel skal bestemme, hvilken gødskning der er tilladt. Denne løsning skal foretrækkes frem for fastlæggelsen af bestemte parametre, da der til fulde kan tages hensyn til de lokale forhold.

101. Teoretisk set taler denne indfaldsvinkel for en optimal gødskning. Den foreliggende sag viser dog, at bestemmelsen af den tilladte gødskning er et højst komplekst forehavende. Det virker ikke sandsynligt, at enhver landbruger kan udføre denne opgave rigtigt uden mere konkrete retningslinjer[41]. Desuden er der en betydelig fare for misbrug, hvis der ikke er fastsat kriterier, der let kan efterprøves. I øvrigt har Frankrig også med de nye regler opgivet denne indfaldsvinkel og erstattet den med regionale gennemførelsesbestemmelser.

102. Følgelig har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, og bilag III, punkt 1, nr. 3), hertil, idet Frankrig i bekendtgørelsen af 6. marts 2001 ikke har fastlagt tilstrækkeligt bestemte bestemmelser om afbalanceret gødskning.

40 — Dom af 8.3.2001, sag C-266/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2073, præmis 30.

41 — Jf. punkt 35 ovenfor.

G – *Det fjerde klagepunkt: sikringen af den øvre grænse på 170 kg kvælstof pr. hektar og år*

103. Dette klagepunkt vedrører den metode, der anvendes i Frankrig for at sikre overholdelsen af den øvre grænse på 170 kg kvælstof pr. hektar og år i henhold til nitratdirektivets bilag III, punkt 2. Bilag III, punkt 3, tillader, at denne mængde fastlægges på grundlag af antallet af dyr. Denne metode anvendes i Frankrig, idet der for de forskellige dyrearter angives mængder af kvælstof, der er indeholdt i den fra et eksemplar tilførte husdyrgødning over et år.

104. Med fastsættelsen af den tilladte kvælstofmængde på grundlag af antallet af dyr, tilsigtes det åbenbart, at anvendelsen af den øvre grænse skal gøres lettere. Landbrugerne skal ikke undersøge, hvor meget kvælstof de faktisk tilfører jorden. Så længe antallet af dyr ikke overstiger de gødede arealers evne til at optage, er det tilstrækkeligt at fordele husdyrgødningen jævnt for at efterkomme disse krav.

105. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at Frankrig lægger for ringe kvælstofmængder i den tilførte husdyrgødning til grund for de forskellige dyrearter.

106. Frankrig har også med hensyn til dette klagepunkt med urette støttet sig på de nye bestemmelser i bekendtgørelsen af 19. december 2011, nemlig bilag II, der i henhold til bilag I, del V, sammenholdt med artikel 2, stk. II, først fandt anvendelse fra efteråret 2012. Dette er dog kun af interesse for bedømmelsen af værdierne for ekskrementer fra malkekvæg, da værdierne for de øvrige landbrugsdyr er blevet bibeholdt.

1. Malkekvæg

107. Kommissionen har støttet sin indsigelse mod værdierne for ekskrementer for malkekvæg på to videnskabeligt begrundede argumenter: For det første tages der ikke hensyn til køernes mælkeproduktion. Med stigende mælkeproduktion udskilles nemlig også mere kvælstof. For det andet har Kommissionen anfægtet anvendelsen af en for høj såkaldt fordampningskoefficient.

108. Frankrig har ikke modsagt Kommissionens anbringende, der er støttet på mælkeproduktionen, og navnlig ikke dets videnskabelige grundlag. Bilag II, litra B, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 bekræfter tværtimod Kommissionens holdning. I stedet for en enkelt værdi for ekskrementer fastlægges der i bilaget forskellige værdier afhængigt af mælkeproduktionen. For så vidt er dette led i klagepunktet følgelig begrundet.

109. Det andet argument, der vedrører den såkaldte fordampningskoefficient, kræver en nærmere redegørelse. Denne koefficient tillader, at der trækkes en andel fra de udskilte kvælstofmængder, nemlig den andel, der fordamper i luften før tilførslen til jorden. Denne fratrækning udledes af en afgørelse fra Domstolen, hvori det blev fastslået, at det kvælstof, der er afgørende for anvendelsen af den årlige øvre grænse på 170 kg, er det, som husdyrgødningen indeholder på tidspunktet for tilførslen. Fordampningen af kvælstof under tilførslen skal derfor ikke tages i betragtning, således at der er tale om en mindre mængde [42]. Kommissionen har imidlertid ikke stillet spørgsmålstegn ved, at der i denne sammenhæng kan tages hensyn til det kvælstof, der er fordampet *før* tilførslen til jorden, dvs. i stalden og under lagringen af husdyrgødningen.

42 — Dom af 14.3.2002, sag C-161/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I s. 2753, præmis 46.

110. For at foretage denne fratrækning anvender Frankrig fordampningskoefficienterne. Før bekendtgørelsen af 19. december 2011 udgjorde denne koefficient for malkekvæg 30%. Frankrig antog altså, at 30% af det kvælstof, der var blevet udskilt i stalden, blev afgivet til luften enten dér eller under lagringen af husdyrgødningen. Kommissionen har imidlertid påberåbt sig en videnskabelig evaluering fra 2007 [43], hvoraf der følger en koefficient på kun 24%.

111. Den af Frankrig fremlagte litteratur bekræfter denne procentsats [44]. Tilsvarende hviler bekendtgørelsen af 19. december 2011 ikke længere på en koefficient på 30%, men på en koefficient på 25%.

112. Således har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag III, punkt 2 og 3, idet bekendtgørelsen af 6. marts 2001 ved fastlæggelsen af værdierne for ekskrementer for malkekvæg ikke på passende måde tog hensyn til forskellene i mælkeproduktionen og hvilede på en for høj fordampningskoefficient.

113. For så vidt som Kommissionen har gjort indsigelse mod en overgangsordning for perioden fra den 1. september 2012 til den 31. august 2013, skal det fastslås, at denne ordning ikke var genstand for den administrative procedure. Dette anbringende kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

2. Øvrige landbrugsdyr

114. Med hensyn til øvrige landbrugsdyr er Kommissionens kritik begrænset til de pågældende fordampningskoefficienter, der er forblevet de samme før og efter bekendtgørelsen af 19. december 2011. Kommissionen har imidlertid frafaldet klagepunktet med hensyn til svin.

115. Kommissionen har i denne sammenhæng med hensyn til kvæg, bortset fra malkekvæg, anerkendt Frankrigs første indvending om, at den ved konkretiseringen af dette klagepunkt i stævningen har begået en regnefejl, der førte til en forkert redegørelse for *følgerne* af de anfægtede koefficienter. Den har heller ikke modsagt Frankrigs anbringende om, at den samme fejl også berører redegørelsen for følgerne i forbindelse med de andre landbrugsdyrearter. Denne regnefejl fratager imidlertid ikke klagepunktet om anvendelsen af for høje koefficienter som sådant sit grundlag.

116. Der skal i øvrigt henvises til, at Kommissionen i en tabel over de øvrige kvægarter forkert har anført, at den anvender en koefficient på 30%, selv om den faktisk anvender en koefficient på 21% [45]. Dette fører muligvis til den misforståelse fra Frankrigs side, at Kommissionen ikke længere stiller spørgsmålstegn ved de franske koefficienter [46]. Kommissionens åbenbare skrivefejl kan dog ikke tillægges denne betydning, da sammenhængen og de konkrete anførte værdier viser, at den fortsat lægger en lavere koefficient til grund.

117. Frankrig har endvidere anført, at de anfægtede koefficienter blev fastlagt ved anvendelse af en bedre metode end de værdier, som Kommissionen påberåber sig. Kommissionens værdier blev udledt af kvælstofmængder, der fra staldene og lagrene for husdyrgødning blev afgivet i den omgivende luft. Derimod hvilede de franske værdier på en sammenligning af det udskilte kvælstof med det kvælstof, der stadig er indeholdt i husdyrgødningen, når denne forlader stalden eller lageret med henblik på tilførsel til jorden.

118. Kommissionen har ganske vist ikke udtrykkeligt, men i hvert fald implicit modsagt dette anbringende, som ved første øjekast forekommer plausibelt, idet den har fastholdt sine værdier.

43 — Nævnt ovenfor i fodnote 18.

44 — Bilag 5 til svarskriftet, s. 101 ff.

45 — Punkt 132 i replikken.

46 — Punkt 171 i duplikken.

119. Der opstår tvivl omkring den franske holdning, da den litteraturoversigt, som Frankrig har fremlagt, ikke synes at indeholde en metodisk præference, men derimod viser, at *alle* værdier, der er beskrevet i litteraturen, hviler på eksperimenter, der kun tager hensyn til de pågældende undersøgte konkrete betingelser ved kvæghold [47]. Endvidere fremgår der store udsving ved de fastslåede værdier, og det fremgår, at de franske koefficienter ligger meget tæt på værdierne i litteraturen [48]. Endelig inddrages også den af Kommissionen anførte undersøgelse, og der stilles ikke spørgsmålstegn ved denne.

120. Hvis man derudover nærlæser de franske dokumenter, hvori de fordampningskoefficienter for kvæg, der stadig gælder i dag, for første gang identificeres, ses det, at der kun er tale om gennemsnitsværdien af den dengang foreliggende litteratur om fordampning af kvælstof, der udskilles af malkekvæg [49]. Der ses ikke at have været en diskussion om metoden.

121. Det kan følgelig ikke lægges til grund, at eventuelle metodiske forskelle i forbindelse med undersøgelsen af koefficienterne kan rejse tvivl om det videnskabelige grundlag for Kommissionens klagepunkt.

122. Større vægt kunne tillægges Frankrigs indvending om, at de videnskabeligt tilvejebragte data udviser store forskelle ved fordampningen af nitrat i stalden og under lagringen. Disse store udsving taler imod at anse en bestemt værdi for at være den eneste rigtige fordampningskoefficient. Dette kunne man forstå i den retning, at det i princippet står medlemsstaterne frit for at fastlægge en fordampningskoefficient, der bevæger sig inden for de rammer, der er blevet fastsat ved de videnskabelige undersøgelsers forskellige resultater.

123. En sådan lovgivningsfrihed ville dog ikke være forenelig med princippet om forebyggende indsats, som der skal tages hensyn til ved anvendelsen af nitratdirektivet [50], og derfor også ved gennemførelsen af bilag III, punkt 2 og 3. Følgelig skal den fastlagte udskillelsesmængde pr. dyr ubetinget sikre, at den øvre grænse på 170 kg ikke bliver overskredet. Dette kan kun lykkes, hvis denne mængde fastlægges så lavt, at der uafhængigt af udsvingene for de faktiske fordampningsværdier i intet tilfælde tilføres mere end 170 kg nitrat.

124. I modsat fald kan det befrygtes, at der på grund af de klimatiske betingelser eller den normale praksis i bestemte regioner konstant afgives mindre kvælstof i luften før tilførslen til jorden, end hvad der er antaget på grundlag af fordampningskoefficienten. Der ville altså blive tilført jorden mere end 170 kg kvælstof pr. år og hektar. Dette kunne føre til den vandforurening, der skal forhindres gennem handlingsprogrammerne.

125. Følgelig kan fordampningskoefficienter ved fastlæggelsen af udskillelsesmængder til anvendelsen af den øvre grænse på grundlag af antallet af dyr i henhold til nitratdirektivets bilag III, punkt 2 og 3, kun fastlægges ved hjælp af den *laveste* videnskabeligt beviste fordampning.

126. Såfremt medlemsstaterne alligevel vil gøre det muligt for landbrugerne under alle omstændigheder at udtømme den tilladte højeste mængde fuldstændigt, kan de ikke fastlægge den tilladte tilførselsmængde ved en simpel typebestemmelse ved hjælp af antallet af dyr. Enhver typebestemmelse skal nemlig være ledsaget af en tilstrækkelig sikkerhedsmargin for at forhindre, at den øvre grænse i bestemte tilfælde bliver overskredet.

47 — Bilag 5 til svarskriftet, s. 103.

48 — Bilag 5 til svarskriftet, s. 103 ff.

49 — CORPEN, Estimation des flux d'azote, de phosphore et de potassium associés aux bovins allaitants et aux bovins en croissance et à l'engrais, issus des troupeaux allaitants et laitiers et à leur système fourrager (2001), s. 6, under henvisning til værdierne for malkekvæg, CORPEN, Estimation des flux d'azote, de phosphore et de potassium associés aux vaches laitières et à leur système fourrager (1999), s. 5.

50 — Jf. ovenfor, punkt 30.

127. Da de af Kommissionen krævede lave fordampningskoefficienter i det væsentlige beror på et videnskabeligt bidrag fra 2007 [51], der ikke er blevet tilbagevist af Frankrig ved bedre data, er de følgelig relevante for det foreliggende klagepunkt.

128. Frankrig anvender imidlertid for de resterende landbrugsdyr betydeligt højere volatiseringskoefficienter, end hvad der er tilladt i henhold til Kommissionens data, nemlig 30% i stedet for 21% for det øvrige kvæg, 60% i stedet for 30% for fjerkræ, 30% i stedet for 9,5% for henholdsvis får og geder, 30% i stedet for 13% for heste samt 60% i stedet for 45% for kaniner.

129. Således har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag III, punkt 2 og 3, til dette direktiv, idet fastlæggelsen af værdierne for ekskrementer for kvæg med undtagelse af malkekvæg samt for fjerkræ, får, geder, heste og kaniner i bilag II til bekendtgørelsen af 19. december 2011 hvilede på for høje fordampningskoefficienter.

H – *Det femte klagepunkt: tilførsel til jorden på stejle skråninger*

130. Ifølge bilag II, afsnit A, nr. 2), til nitratdirektivet skal kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab indeholde bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skråninger, for så vidt som de er relevante. Der skal ligeledes i henhold til bilag III, punkt 3, litra a), tages hensyn til arealets hældning.

131. Med det femte klagepunkt har Kommissionen gjort indsigelse imod, at Frankrig ganske vist forbyder tilførsel til jorden på sådanne arealer, men ikke har reguleret den tilladte hældning. På marker skal tilførslen til jorden være forbudt fra en hældning på 8%, med hensyn til græsarealer er tilførsel tilladt indtil en hældning på 15%.

132. Frankrig er derimod af den opfattelse, at hældningen ikke skal være reguleret. Der er snarere en række andre faktorer, der ligeledes har betydning for risikoen for vandforurening. Et almindeligt affattet forbud, inden for hvis rammer landbrugerne kan tage hensyn til disse faktorer, er derfor tilstrækkeligt.

133. Kommissionen har ikke stillet spørgsmålstegn ved andre faktorers betydning, men har henvist til en undersøgelse, hvori det lægges til grund, at der allerede foreligger en betydelig risiko fra en hældning på 5%, og som anbefaler, at der kun gødes indtil en hældning på 7%. Ved anvendelse af et egnet apparat eller i bjergegne kan der gødes indtil en hældning på 10%. Dog skal gylle, dvs. flydende husdyrgødning, under alle omstændigheder kun tilføres jorden indtil en hældning på 7% [52].

134. Frankrig har ikke fremført nogen videnskabelige argumenter for at modsige disse anbefalinger. Dette kunne fortolkes i den retning, at dette klagepunkt fra Kommissionen ikke modsiges. Da handlingsprogrammerne skal støttes på de bedste foreliggende videnskabelige resultater, har Frankrig følgelig ikke udstedt tilstrækkelige regler for tilførsel til jorden af gødning på stejle skråninger.

135. Imidlertid frarådes overfladisk gødskning i en ny undersøgelse, som Kommissionen har offentliggjort på internettet, kun på brakjord med en hældning på mere end 8%, og dette navnlig ved en hældningslængde på mere end 100 meter. Først fra en hældning på 15% anbefales et fuldstændigt forbud mod gødskning. Begge anbefalinger gælder frem for alt i nærheden af overfladevand [53].

51 — Nævnt ovenfor i fodnote18.

52 — Undersøgelse fra 2001, nævnt ovenfor i fodnote 17, s. 18.

53 — Undersøgelse fra 2011, nævnt ovenfor i fodnote 19, del D, Recommendations for Measures, s. 54 og 55.

136. Hældningslængden på mere en 100 meter tjener ved skråninger med en hældning på mere end 8% kun til illustration af *særlige* risici. Den skal derfor ikke anses for at være en nødvendig betingelse for at stille krav om forbud.

137. Ved første øjekast kunne det antages, at der med hensyn til overfladevands nærhed gælder det samme som for hældningslængden. Imidlertid begrænser undersøgelsen redegørelsen for risiciene ved en tilførsel til jorden på stejle skråninger til forurening af overfladevand. Tilførsel til jorden på stejle skråninger er derefter problematisk, fordi husdyrgødning eller kvælstofforbindelser, der allerede er opløst i vand, kan transporteres ned af skråningen med nedløbende vand. Hvis der befinder sig overfladevand dér, kan dette forurenes direkte.

138. Man kan ganske vist forestille sig, at der opstår specifikke risici for grundvandet ved tilførsel til jorden af husdyrgødning på stejle skråninger, men sådanne risici nævnes hverken i undersøgelsen eller i Kommissionens klagepunkt. Således har Kommissionen ikke bevist, at forbud mod tilførsel til jorden på stejle skråninger er påkrævet, hvis der ikke findes noget overfladevand i nærheden.

139. Ikke desto mindre tilbageviser de franske regler om tilførsel til jorden af husdyrgødning i nærheden af overfladevand i henhold i bilag I, del VI, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 ikke dette klagepunkt. For det første trådte også disse regler i henhold til bekendtgørelsens artikel 2, stk. II, først i kraft den 1. september 2012 efter udløbet af den relevante frist, og der kan dermed ikke tages hensyn til dem i den foreliggende sag. For det andet fremgår det ikke, at de deri fastsatte afstande imødegår risikoen for tilførsel af skadelige stoffer ved stejle skråninger. Afstandene gælder nemlig uafhængigt af hældningen på de omkringliggende arealer og er derfor også objektivt set beregnet for korte. Sikkerhedsafstandene udgør nemlig kun mellem 2 og 35 meter. Når der er vand ved foden af skråninger, kan disse afstande ikke udelukke den direkte tilførsel af nitrat.

140. Følgelig har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, nr. 2), og bilag III, [punkt 1,] nr. 3), litra a), til dette direktiv, idet Frankrig i nærheden af overfladevand ikke forbyder, at der tilføres jorden husdyrgødning på skråninger med en hældning på over 15% og overfladisk på brakland med en hældning på 8% til 15%. I øvrigt må dette klagepunkt forkastes.

I – *Det sjette klagepunkt: frosne eller snedækkede jorder*

141. I henhold til nitratdirektivets bilag II, afsnit A, nr. 3), skal handlingsprogrammerne indeholde bestemmelser om tilførsel af gødning til frosne eller snedækkede jorder. I henhold til bilag III, punkt 1, nr. 3), litra b), skal der tages hensyn til de klimatiske forhold.

142. Med det sjette klagepunkt har Kommissionen anfægtet, at landbrugere i henhold til punkt 2, stk. 5, nr. 3, i bilaget til bekendtgørelsen af 6. marts 2001 under bestemte betingelser må tilføre frosne jorder gødning af type I og III. Det samme gælder for tilførslen af gødning af type I til snedækkede jorder. Hvis jorden inden for 24 timer skiftevis tør op og fryser igen, må alle former for gødning tilføres jorden.

143. Frankrig har herover for anført, at der i nitratdirektivet ikke er fastsat noget absolut forbud mod tilførsel til jorden af gødning på frosne eller snedækkede jorder.

144. Medlemsstaternes skøn ved gennemførelsen af nitratdirektivet begrænses imidlertid også af direktivets formål og den videnskabelige udvikling [54]. Det fremgår af den undersøgelse, som Kommissionen har fremlagt, at gødskning af frosne eller snedækkede jorder aldrig må være tilladt, da den giver anledning til betydelige risici for grundvandet og overfladevand [55]. Den samme undersøgelse fremhæver, at netop den skiftevise frysning og optøning af jorden fremmer mineraliseringen af kvælstoffet. De kvælstofforbindelser, der opstår, er vandopløselige og kan derfor føre til forurening, navnlig af grundvandet, da planter ved sådanne lave temperaturer endnu ikke optager noget kvælstof [56].

145. Frankrig har ikke modsagt dette videnskabeligt begrundede anbringende.

146. Kommissionens nyere undersøgelse vedrører ganske vist en relativering af forbuddet mod tilførsel til jorden med hensyn til tørre, frosne jorder, som er udsat for en særlig risiko for kompaktering, når der køres på dem [57]. De franske undtagelser er dog ikke rettet mod dette tilfælde.

147. Således har Frankrig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, nr. 3), og bilag III, punkt 1, nr. 3), litra b), til dette direktiv, idet punkt 2, stk. 5, nr. 3, i bilaget til bekendtgørelsen af 6. marts 2001 tillader, at der tilføres gødning på jorder, der inden for 24 timer skiftevis tør op og fryser igen, samt giver mulighed for under bestemte betingelser at tillade at tilføre frosne jorder gødning af type I og III og snedækkede jorder gødning af type I.

V – **Sagens omkostninger**

148. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og denne – også under hensyntagen til de klagepunkter, som Kommissionen har frafaldet, og Kommissionens anbringender, der ikke har kunnet antages til realitetsbehandling – i det væsentlige har tabt sagen, bør Den Franske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

VI – **Forslag til afgørelse**

149. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Franske Republik har tilsidesat artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, nr. 1), 2), 3) og 5), og bilag III, punkt 1, nr. 1)-3), samt punkt 2 og 3, i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 om den nationale handlingsplan, der skal gennemføres i de sårbare zoner til nedsættelse af forurening af vand af nitrater, der stammer fra landbruget, ikke indeholdt noget forbud mod tilførsel til jorden af gødning af type I i forbindelse med store efterårskulturer

54 — Jf. ovenfor, punkt 30 og 31.

55 — Undersøgelsen fra 2001, nævnt ovenfor i fodnote 17, s. 16.

56 — Undersøgelsen fra 2001, nævnt ovenfor i fodnote 17, s. 17.

57 — Undersøgelsen fra 2011, nævnt ovenfor i fodnote 19, del D, Recommendations for Measures, s. 55 og 56.

— bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 om den nationale handlingsplan, der skal gennemføres i de sårbare zoner til nedsættelse af forurening af vand af nitrater, der stammer fra landbruget, kun indeholder ringe begrænsninger for tilførslen til jorden af gødning af type I på græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 kun forbød tilførsel til jorden af gødning af type I i forbindelse med store forårskulturer mellem den 1. juli og den 31. august

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 kun forbød tilførsel til jorden af gødning af type II i forbindelse med store efterårskulturer mellem den 1. november og den 15. januar

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 kun forbød tilførsel til jorden af gødning af type III i forbindelse med store efterårskulturer og gødning af type II i forbindelse med store forårskulturer indtil den 15. januar

— bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 ikke allerede fra den 15. september forbyder tilførsel til jorden af gødning af type II på græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder

— bilag I, del I, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 ikke forbyder tilførsel til jorden af gødning af type III i februar på græsmarker, der har været tilsået i mere end seks måneder, i bjergegne, når temperaturerne dér forbliver under 5 grader

— lagerkapaciteten for husdyrgødning efter artikel 2, stk. 1, nr. 1 og 2, samt bilag I, del II, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 beregnes på grundlag af for kortvarige forbud mod tilførsel til jorden

— bilag I, del II, nr. 2, til bekendtgørelsen af 19. december 2011 tillader lagring af kompakt staldgødning på marken i op til ti måneder uden at fastsætte, at der skal tætnes mellem husdyrgødningen og jorden, og at husdyrgødningen skal tildækkes

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 ikke indeholder nogen tilstrækkeligt bestemte bestemmelser om afbalanceret gødskning

— bekendtgørelsen af 6. marts 2001 ved fastlæggelsen af værdierne for ekskrementer for malkekvæg ikke på passende måde tog hensyn til forskellene i mælkeproduktionen og hvilede på en for høj fordampningskoefficient

— fastlæggelsen af værdierne for ekskrementer for kvæg med undtagelse af malkekvæg samt for fjerkræ, får, geder, heste og kaniner i bilag II til bekendtgørelsen af 19. december 2011 hviler på for høje fordampningskoefficienter

— der ikke i nærheden af overfladevand gælder et forbud mod, at der tilføres jorden husdyrgødning på skråninger med en hældning på over 15% og overfladisk på brakland med en hældning på 8% til 15%, og idet

— punkt 2, stk. 5, nr. 3, i bilaget til bekendtgørelsen af 6. marts 2001 tillader, at der tilføres gødning på jorder, der inden for 24 timer skiftevis tør op og fryser igen, samt giver mulighed for under bestemte betingelser at tillade at tilføre frosne jorder gødning af type I og III og snedækkede jorder gødning af type I.

2) I øvrigt frifindes Den Franske Republik.

3) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«