DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. juli 2002 *

I sag C-139/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/369/EØF af 8. juni 1989 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg (EFT L 163, s. 32), idet det med hensyn til de tre forbrændingsovne i Mazo og Barlovento på øen La Palma (Spanien) ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre anvendelsen af

— direktivets artikel 2, for så vidt som de tre forbrændingsovne er installeret, uden at der er meddelt godkendelse hertil

— direktivets artikel 6, for så vidt som de kompetente myndigheder med hensyn til disse ovne

— ikke har foretaget de periodiske målinger af de i denne bestemmelse nævnte parametre

— ikke på forhånd har godkendt prøveudtagnings- og målemetoderne eller fastsat målestederne

— ikke har fastsat noget måleprogram

— direktivets artikel 7, for så vidt som de tre ovne ikke er udstyret med nogen hjælpebrænder, hvorved der ikke sikres en minimal forbrændingstemperatur på 850 °C, navnlig i start- og stopfaserne,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne D.A.O. Edward og C.W.A. Timmermans (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. november 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. februar 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 11. april 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/369/EØF af 8. juni 1989 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg (EFT L 163, s. 32), idet det med hensyn til de tre forbrændingsovne i Mazo og Barlovento på øen La Palma (Spanien), ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre anvendelsen af

— direktivets artikel 2, for så vidt som de tre forbrændingsovne er installeret, uden at der er meddelt godkendelse hertil

— direktivets artikel 6, for så vidt som de kompetente myndigheder med hensyn til disse ovne

— ikke har foretaget de periodiske målinger af de i denne bestemmelse nævnte parametre

— ikke på forhånd har godkendt prøveudtagnings- og målemetoderne eller fastsat målestederne

— ikke har fastsat noget måleprogram

— direktivets artikel 7, for så vidt som de tre ovne ikke er udstyret med nogen hjælpebrænder, hvorved der ikke sikres en minimal forbrændingstemperatur på 850 °C, navnlig i start- og stopfaserne.

De fællesskabsretlige bestemmelser

2 Rådets direktiv 84/360/EØF af 28. juni 1984 om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg (EFT L 188, s. 20) fastsætter foranstaltninger og procedurer med henblik på at forebygge og/eller nedbringe luftforureningen fra industrianlæg inden for Fællesskabet.

3 Direktiv 89/369 præciserer forpligtelserne i henhold til direktiv 84/360 vedrørende nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg, idet der heri fastsættes bestemmelser om disse anlægs godkendelse, udstyr og drift.

4 Artikel 2 i direktiv 89/369 bestemmer:

»Med forbehold af artikel 4 i direktiv 84/360/EØF træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger, for at den forudgående godkendelse af driften af ethvert nyt kommunalt affaldsforbrændingsanlæg, som kræves i henhold til artikel 3 i nævnte direktiv og til artikel 8 i direktiv 75/442/EØF, omfatter de i artikel 3 til 10 i nærværende direktiv fastsatte betingelser.«

5 Artikel 6 i direktiv 89/369 er affattet således:

»1. Følgende målinger skal udføres ved nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg:

a) Måling af koncentrationen af visse stoffer i røggassen:

i) kontinuerlig måling og registrering af koncentrationerne af totalstøv, CO, oxygen og HCl i anlæg med en nominel kapacitet større end eller lig med 1 ton pr. time

ii) regelmæssig måling af:

— koncentrationerne af tungmetaller som omhandlet i artikel 3, stk. 1, samt af HF og SO_2, for anlæg med en nominel kapacitet større end eller lig med 1 ton pr. time

— koncentrationerne af totalstøv og af HCl, CO og oxygen, for anlæg med en nominel kapacitet på under 1 ton pr. time

— koncentrationerne af organiske forbindelser (udtrykt i samlet mængde kulstof) generelt.

b) Måling af parametre vedrørende driften:

i) Kontinuerlig måling og registrering af gassernes temperatur i det område, hvor de i artikel 4, stk. 1, krævede betingelser er til stede, og af røggassernes indhold af vanddamp. Kontinuerlig måling af indholdet af vanddamp er ikke nødvendig, såfremt røggassen tørres inden analysen af emissionerne.

ii) Passende efterprøvning mindst en gang i forbindelse med den første ibrugtagning af et forbrændingsanlæg og under de for anlægget mest ugunstige driftsforhold af røggassens opholdstid ved mindstetemperaturen på 850 °C som fastsat i artikel 4, stk. 1.

2. Resultaterne af de i stk. 1 krævede målinger henføres til følgende betingelser:

— temperatur 273 K, tryk 101,3 KPa, 11% oxygen eller 9% CO_2, tør gas.

Resultaterne kan dog i tilfælde af anvendelse af artikel 3, stk. 2, henføres til følgende betingelser:

— temperatur 273 K, tryk 101,3 kPa, 17% oxygen, tør gas.

3. For at myndighederne kan efterprøve, om kravene overholdes, registreres, bearbejdes og fremlægges alle måleresultater i henhold til de nærmere bestemmelser, som de kompetente myndigheder har fastlagt.

4. De prøveudtagnings- og målemetoder, der anvendes for at opfylde de i stk. 1 fastsatte betingelser, såvel som prøveudtagnings- eller målestederne, skal godkendes på forhånd af myndighederne.

5. Med hensyn til de regelmæssige målinger opstiller de kompetente myndigheder passende måleprogrammer, således at der garanteres repræsentative resultater for de pågældende stoffers normale emissionsniveau.

Måleresultaterne skal være egnet til efterprøvning af, om de gældende grænseværdier overholdes.«

6 Artikel 7 i direktiv 89/369 bestemmer:

»Alle nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg skal være udstyret med hjælpebrændere. Disse brændere skal træde i kraft automatisk, så snart røggastemperaturen falder til under 850 °C. Hjælpebrænderne anvendes ligeledes i anlæggets start- og stopfaser for permanent at sikre ovennævnte mindstetemperatur i disse faser, og så længe der er affald i forbrændingskammeret.«

Den administrative procedure

7 I 1993 modtog Kommissionen en klage over La Palmas Styrende Råds godkendelse af installeringen af fem forbrændingsovne flere steder på øen (nærmere bestemt to i El Paso, to i Mazo og én i Barlovento) med den begrundelse, at meddelelsen af denne godkendelse og driften af disse ovne var i strid med fællesskabslovgivningen.

8 Som følge af denne klage fandt der en udveksling af skrivelser og oplysninger sted mellem Kommissionen og den spanske regering. Den 26. juni 1995 tilstillede Kommissionen Kongeriget Spanien en første åbningsskrivelse. Da denne skrivelse ikke havde taget visse af den spanske regerings bemærkninger i betragtning og under hensyntagen til den efterfølgende brevveksling, fremsendte Kommissionen den 23. september 1997 en yderligere åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien, hvori den anmodede den om at fremsætte sine bemærkninger til klagepunkterne vedrørende forbrændingsovnene i Mazo og Barlovento.

9 I de spanske myndigheders svarskrivelser af 24. november 1997 og 28. november 1998 redegjorde regeringen for de forskellige foranstaltninger, der var truffet for at forbedre affaldshåndteringen på øen La Palma.

10 Da Kongeriget Spanien efter Kommissionens opfattelse havde tilsidesat visse forpligtelser i henhold til direktiv 84/360 og direktiv 89/369, fremsatte Kommissionen den 24. juli 1998 en begrundet udtalelse, hvori den anmodede denne medlemsstat om at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder efter dens meddelelse.

11 Ved skrivelse af 6. august 1998 anmodede de spanske myndigheder om, at fristen blev forlænget med en måned. Kommissionen bevilgede den anmodede forlængelse, således at fristen for at besvare den begrundede udtalelse udløb den 24. oktober 1998. Ved skrivelse af 20. november 1998 gav den spanske regering et første svar, der var ledsaget af et notat fra La Palmas Styrende Råd om, hvorledes forslaget til en integreret affaldshåndteringsplan for øen skred frem, og om de forskellige foranstaltninger, der var truffet vedrørende indsamling og behandling af affald. Ved skrivelse af 3. februar 1999 fremsendte den spanske regering yderligere oplysninger til Kommissionen.

12 Ved skrivelse af 28. maj 1999 anmodede Kommissionen den spanske regering om at fremsende en kopi af den integrerede affaldshåndteringsplan for øen La Palma, at bekræfte tidsplanen for lukningen af forbrændingsovnene samt at give oplysninger om de foranstaltninger, der var truffet for at efterkomme en afgørelse truffet herom af Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias (Industri- og Handelsministeriet under De Kanariske Øers regering), bl.a. om de måleresultater og vurderinger, som denne afgørelse krævede.

13 Som svar på denne skrivelse fremsendte den spanske regering ved skrivelse af 21. juni 1999 en kopi af den integrerede affaldshåndteringsplan for øen La Palma, der var vedtaget den 2. oktober 1998, samt en indledende undersøgelse fra Laguna-universitetet af 10. juni 1999, der foreslog en arbejdsplan til gennemførelse af foranstaltninger til kontrol af emissionerne og immissionerne fra forbrændingsovnene.

14 Kommissionen fandt, at den spanske regering i henhold til de oplysninger, som regeringen havde givet, ikke havde afhjulpet det påståede traktatbrud, der var anført i den begrundede udtalelse, og besluttede derfor at anlægge denne sag.

Formaliteten

15 Den spanske regering har gjort gældende, at Kommissionen under hele den administrative procedure har erkendt, at der forelå en godkendelse af forbrændingsovnene i Mazo og Barlovento, idet Kommissionen har hævdet, at »godkendelsen af ovnene ikke opfylder de i direktivet fastsatte betingelser for driften«. Under denne retssag har Kommissionen imidlertid hævdet, at disse ovne ikke er blevet godkendt i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369. Den spanske regering har derfor anført, at Kommissionen har ændret sit klagepunkt

vedrørende artikel 2 i direktiv 89/369, hvilket er i strid med princippet i Domstolens praksis, hvorefter den begrundede udtalelse og Kommissionens stævning skal hvile på de samme klagepunkter. Den foreliggende sag kan således ikke antages til realitetsbehandling.

16 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at fast retspraksis, hvorefter Kommissionens begrundede udtalelse og dens stævning skal hvile på de samme klagepunkter, ikke går så vidt, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem, hvad der blev angivet som sagsgenstand i den begrundede udtalelse, og de i stævningen nedlagte påstande. Domstolen har således tilladt, at påstandene i stævningen eller replikken er blevet omformuleret for at tage hensyn til de argumenter, en medlemsstat har fremført som svar på den begrundede udtalelse eller i svarskriftet. Kommissionen har anført, at denne retspraksis finder anvendelse i denne sag, eftersom Kommissionen i stævningen har taget hensyn til de bemærkninger, den spanske regering fremkom med i sin besvarelse af 3. februar 1999 af den begrundede udtalelse. Da regeringen ifølge Kommissionen i sit svar selv har erkendt, at de tre forbrændingsovne i Mazo og Barlovento var taget i drift, uden at der forelå en forudgående godkendelse, kan Kommissionen vanskeligt beskyldes for at have tilsidesat retten til kontradiktion.

17 Indledningsvis bemærkes, at det ikke er bestridt i denne sag, at den begrundede udtalelse og den procedure, der er gået forud for denne, har været forskriftsmæssige. Den spanske regering har imidlertid gjort gældende, at klagepunktet i stævningen vedrørende artikel 2 i direktiv 89/369 afviger fra klagepunktet i den begrundede udtalelse.

18 Det fremgår af fast retspraksis, at genstanden for en sag anlagt i medfør af artikel 226 EF afgrænses af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse, og at de klagepunkter, der fremføres til støtte for Kommissionens begrundede udtalelse og sagsanlægget, følgelig skal være de samme (jf. dom af 10.9.1996, sag C-11/95, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4115, præmis 73, og af 16.9.1997, sag C-279/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4743, præmis 24).

19 Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem klagepunkterne i åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret, men derimod blot er blevet begrænset (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 25, og dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 56).

20 I denne sag har omformuleringen i stævningen af klagepunktet vedrørende artikel 2 i direktiv 89/369 imidlertid ikke ført til, at sagens genstand, således som den var fastlagt i den begrundede udtalelse, er blevet udvidet, ændret eller endda begrænset.

21 Det traktatbrud, Kommissionen har foreholdt Kongeriget Spanien, vedrører i henhold til såvel åbningskrivelsen og den begrundede udtalelse som stævningen det forhold, at de tre forbrændingsovne i Mazo og Barlovento ikke er i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369. Kommissionen har ved sin omformulering i stævningen af klagepunktet vedrørende artikel 2 i direktiv 89/369 udelukkende taget det yderligere bevismateriale i betragtning, der ifølge Kommissionen er blevet fremlagt, efter at Kommissionen havde fremsat den begrundede udtalelse.

22 Denne omformulering har ikke haft betydning for den spanske regerings ret til kontradiktion. Regeringen har således under denne sag fuldt ud kunnet gøre sine argumenter gældende vedrørende udstedelsen af de forudgående godkendelser af driften af forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369. Det tilkommer Domstolen i forbindelse med behandlingen af sagens realitet at vurdere, hvorvidt der skal gives medhold i disse argumenter.

Realiteten

Artikel 2 i direktiv 89/369

23 Kommissionen har påstået, at forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento ikke har været omfattet af en forudgående godkendelse af driften i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369, hvilket den spanske regering har erkendt i sin skrivelse af 3. februar 1999, der var ledsaget af en rapport af 30. november 1999 fra Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias (herefter »rapporten«). Den spanske regering har således tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne bestemmelse.

24 Den spanske regering har for det første gjort gældende, at artikel 2 i direktiv 89/369 forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at den forudgående godkendelse af driften af alle forbrændingsanlæg omfatter de i direktivets artikel 3 til 10 fastsatte betingelser. Denne forpligtelse er blevet opfyldt med vedtagelsen af Real Decreto 1088/1992 de normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminentes procedentes de instalaciones de incineración de residuos municipales (kongeligt dekret om begrænsning af emissioner i luften af visse forurenende stoffer fra kommunale affaldsforbrændingsanlæg) af 11. september 1992 (BOE nr. 235 af 30.9.1992, s. 33356, herefter »det kongelige dekret 1088/1992«).

25 Eftersom forpligtelsen i henhold til artikel 2 i direktiv 89/369 er en generel forpligtelse, og denne bestemmelse kun er tilsidesat, hvis der ikke er regler, der gennemfører den i national ret, kan Kommissionen ifølge regeringen ikke

foreholde Kongeriget Spanien en sådan tilsidesættelse ved at gøre gældende, at de pågældende ovne angiveligt ikke har en driftsgodkendelse.

26 I denne sag bemærkes, at Kommissionen ikke har gjort gældende, at den spanske regering ikke eller ikke korrekt har gennemført bestemmelserne i direktiv 89/369 i national ret. Tværtimod hviler Kommissionens klagepunkt på, at visse forpligtelser i henhold til direktiv 89/369 i konkrete tilfælde, nærmere bestemt for så vidt angår forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento, er blevet tilsidesat.

27 I den forbindelse bemærkes, at direktiver i henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til. Som det bl.a. således fremgår af dom af 18. juni 2002 (sag C-60/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5679, præmis 33), pålægger direktiv 89/369 medlemsstaterne nogle klare og entydige resultatforpligtelser, som skal sikre, at deres forbrændingsanlæg opfylder de detaljerede og præcise krav inden for de fastsatte frister. Derfor har en medlemsstat kun opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 89/369 og således nået det resultat, der påhviler den, såfremt der både er foretaget en korrekt gennemførelse af direktivets bestemmelser i national ret, og de forbrændingsanlæg, der befinder sig på medlemsstatens område, også er taget i drift og drives i overensstemmelse med kravene i bestemmelserne i direktiv 89/369. Heraf følger — i modsætning til, hvad den spanske regering påstår — at en korrekt gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 89/369 i national ret ikke er tilstrækkelig til at efterkomme forpligtelserne i henhold til direktivet.

28 Herefter er den spanske regerings argument om, at direktiv 89/369 er korrekt gennemført i national ret, uden betydning for så vidt angår Kommissionens klagepunkter i dette traktatbrudssøgmål, og det skal derfor forkastes.

29 Den spanske regering har for det andet gjort gældende, at den aldrig i sine svar på den begrundede udtalelse har erkendt, at forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento var blevet taget i drift, uden at der var blevet meddelt en driftsgodkendelse. Regeringen har tværtimod anført, at der for disse anlæg er meddelt to tilladelser. Dels havde de fået arealudnyttelsestilladelser den 24. april 1990 (herefter »tilladelserne af 24. april 1990«). Dels var de blevet undergivet de obligatoriske formaliteter, der bestod i kvalificerede aktiviteter og en vurdering af de korrigerende foranstaltninger, der blev foretaget af La Palmas Styrende Råd den 9. januar 1992 (herefter »tilladelserne af 9. januar 1992«).

30 I den forbindelse bemærkes, at Kommissionens argument om, at den spanske regering i sit svar på den begrundede udtalelse af 3. februar 1999, der var ledsaget af rapporten, har erkendt, at der ikke var blevet meddelt en godkendelse i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369, hviler på en fejlagtig fortolkning af denne rapport.

31 I rapportens andet og tredje afsnit har de spanske myndigheder således kun anført, at »i overensstemmelse med artikel 3 og 4 i lov nr. 21/1992 om industrien« var en godkendelse fra Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias ikke nødvendig, uden at myndighederne dermed bekræftede, at andre forudgående godkendelser af driften for de pågældende anlæg var nødvendige. Desuden har de i rapportens fjerde afsnit anført, at »vedrørende den industrielle forurening burde Consejería de Industria y Comercio have skredet ind i løbet af godkendelsesfasen vedrørende ibrugtagningen«, uden at de imidlertid erkender, at der ikke havde været en godkendelsesfase vedrørende ibrugtagningen af forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento.

32 Da de spanske myndigheder i rapporten ikke har erkendt, at der ikke var givet en forudgående godkendelse af driften ifølge kravene i artikel 2 i direktiv 89/369 af forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento, kan Kommissionen ikke påberåbe

sig denne rapport som tilstrækkeligt bevis for det påstående traktatbrud vedrørende denne bestemmelse.

33 Det skal således undersøges, om tilsidesættelsen af artikel 2 i direktiv 89/369 kan godtgøres på grundlag af andre omstændigheder i betragtning af, at den spanske regering hævder, at den har handlet i overensstemmelse med denne bestemmelse ved at give tilladelserne af 24. april 1990 og af 9. januar 1992.

34 For så vidt angår tilladelserne af 24. april 1990 har Kommissionen gjort gældende, at de henhører under kontrollen med områdeanvendelsen. Sådanne tilladelser var i dette tilfælde nødvendige, idet området, hvor forbrændingsovnene i Mazo og Barlovento skulle bygges, var klassificeret som landzone, og uden disse tilladelser var det således ikke muligt at bygge anlæggene dér. Kommissionen har derfor anført, at tilladelserne af 24. april 1990 ikke kan betragtes som forudgående godkendelser af driften, der opfylder betingelserne i artikel 2 i direktiv 89/369.

35 I den forbindelse er det tilstrækkeligt at fastslå, at den spanske regering under den mundtlige forhandling har præciseret, at de forudgående godkendelser af driften, der ifølge regeringen var i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369, var tilladelserne af 9. januar 1992 til de omtvistede anlæg, der blev givet af La Palmas Styrende Råd på grundlag af Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (bekendtgørelse om generende, usunde, skadelige og farlige aktiviteter), vedtaget ved dekret nr. 2414 af 30. november 1961 (BOE nr. 292 af 7.12.1961, herefter »bekendtgørelsen af 1961«). Den spanske regering har således selv anført, at tilladelserne af 24. april 1990 ikke var godkendelser i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369.

36 Af ovenstående fremgår det desuden, at den spanske regerings argument om, at de omtvistede anlæg ikke var nye anlæg, således at direktiv 89/369 ikke fandt anvendelse, ligeledes skal forkastes. Et nyt anlæg er således ifølge artikel 1, nr. 5, og artikel 12, stk. 1, i direktiv 89/369, et forbrændingsanlæg, hvortil der er udstedt driftsgodkendelse efter den 1. december 1990. Eftersom den spanske regering har bekræftet, at det er tilladelserne af 9. januar 1992, der skal anses for at være de forudgående godkendelser af driften i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369, er de omtvistede anlæg således nye anlæg i direktiv 89/369's forstand, og dette direktiv finder således anvendelse på dem.

37 For at bevise, at der er tale om en tilsidesættelse af artikel 2 i direktiv 89/369, skal det endvidere godtgøres, at tilladelserne af 9. januar 1992 ikke kan betragtes som forudgående godkendelser af driften, der opfylder betingelserne i denne bestemmelse.

38 Efter Kommissionens opfattelse opfylder tilladelserne af 9. januar 1992 ikke disse betingelser. Det fremgår ifølge Kommissionen bl.a. af bekendtgørelsen af 1961, at de pågældende tilladelser har til formål generelt at kontrollere virkningerne af en virksomhed på sundheden, miljøsikkerheden og arbejdstagernes arbejdsvilkår. Tilladelserne af 9. januar 1992 pålægger kun tre korrigerende foranstaltninger, nærmere bestemt, at der skal foretages periodiske målinger af emissionen af røg, gas, aske og uigennemsigtighedsniveauet, at der skal gennemføres et rotteudryddelsesprogram, samt at det skal påses, at de nationale bestemmelser om sikkerhed og hygiejne på arbejdspladsen overholdes.

39 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at godkendelsen i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 89/369 skal meddeles enhver, der driver et anlæg, som opfylder de i artikel 3 til 10 i dette direktiv fastsatte betingelser, hvorimod tilladelser som tilladelserne af 9. januar 1992 er skønsmæssige. Desuden har Kommissionen anført, at direktiv 89/369 er blevet gennemført i spansk ret ved kongeligt dekret 1088/1992. I dette dekret henvises der imidlertid ikke til

tilladelser, der — ligesom tilladelserne af 9. januar 1992 — har hjemmel i bekendtgørelsen af 1961. Tværtimod henvises der i dekretet til andre former for tilladelser, der allerede eksisterede i spansk ret på det tidspunkt, hvor forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento blev taget i brug, dvs. i januar 1992, men som aldrig er blevet givet vedrørende disse anlæg.

40 Den spanske regering har gjort gældende, at når Kommissionen hævder, at tilladelserne af 9. januar 1992 ikke kan sammenlignes med de tilladelser, der er fastsat i den retsforskrift, der gennemfører direktiv 89/369 i spansk ret, har Kommissionen overset, at dette direktiv endnu ikke var gennemført i national ret, da disse tilladelser blev givet. Desuden har regeringen anført, at disse tilladelser foreskrev, at der skulle træffes korrigerende foranstaltninger for miljøet, og at formålet med dem således kan sammenlignes med »en effektiv miljøbeskyttelse«, som omhandlet i ellevte betragtning til direktiv 89/369.

41 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 2 i direktiv 89/369 skal den forudgående godkendelse af driften af et nyt kommunalt affaldsforbrændingsanlæg, som allerede kræves i henhold til andre direktiver, omfatte alle de i artikel 3 til 10 i dette direktiv fastsatte betingelser. Såfremt det antages, at de tilladelser, der er udstedt med hjemmel i bekendtgørelsen af 1961, har et formål, der kan sidestilles med formålet med godkendelserne i henhold til artikel 2 i dette direktiv, skal de desuden opfylde de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse.

42 I den forbindelse fremgår det af gennemgangen af indholdet af tilladelserne af 9. januar 1992, at forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento er blevet pålagt korrigerende foranstaltninger, såsom regelmæssige kontroller af de kompetente myndigheder af emissionerne af røg, gas og aske med henblik på at efterprøve, om anlæggene opfylder de betingelser, der er fastsat i national ret på dette område. Det fremgår ligeledes af de pågældende tilladelser, at de kompetente myndigheder skal besigtige de pågældende anlæg, inden de tages i brug, for at efterprøve, om de korrigerende foranstaltninger er blevet anvendt.

43 Det skal således fastslås, at det på grundlag af indholdet af tilladelserne af 9. januar 1992 ikke kan udelukkes, at under hensyntagen til de korrigerende foranstaltninger, som skulle træffes i henhold til tilladelserne, i det mindste nogle af de i artikel 3 til 10 i direktiv 89/369 fastsatte betingelser er opfyldt i denne sag.

44 For at kunne efterprøve dette ville det have været nødvendigt dels at behandle indholdet af de nationale retsforskrifter, der henvises til i tilladelserne af 9. januar 1992, dels at undersøge, om kravene i henhold til disse retsforskrifter er forenelige med de i artikel 3 til 10 i direktiv 89/369 fastsatte betingelser.

45 I den forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag i medfør artikel 226 EF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er Kommissionen, som skal fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 37, af 29.5.1997, sag C-300/95, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2649, præmis 31, og af 12.9.2000, sag C-408/97, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6417, præmis 15).

46 Da Kommissionen i denne sag imidlertid kun har anført, at tilladelserne af 9. januar 1992 er af en anden type og har et andet formål end dem, der er omhandlet i artikel 2 i direktiv 89/369, har Kommissionen ikke fremlagt de oplysninger for Domstolen, der gør det muligt at foretage den i præmis 44 nævnte prøvelse. Domstolen kan således ikke fastslå, om tilladelserne af 9. januar 1992, der kunne have et formål, som kan sidestilles med formålet med de godkendelser, der omhandles i artikel 2 i direktiv 89/369, opfylder en eller flere eller måske alle de i artikel 3 til 10 i dette direktiv fastsatte betingelser.

47 Som følge heraf skal det fastslås, at Kommissionen ikke har godtgjort, at den spanske regering har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 i direktiv 89/369.

Artikel 6 og 7 i direktiv 89/369

48 Kommissionen har gjort gældende, at den spanske regering i sin besvarelse af 3. februar 1999 af den begrundede udtalelse har erkendt, at den i strid med artikel 6 i direktiv 89/369 hverken havde foretaget regelmæssige målinger af røggassen fra forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento, godkendt prøveudtagnings- og målemetoderne eller fastsat passende måleprogrammer for disse anlæg. Desuden har den spanske regering i de pågældende skrivelser ifølge Kommissionen ligeledes erkendt, at forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento ikke var udstyret med hjælpebrændere i overensstemmelse med dette direktivs artikel 7.

49 I den forbindelse skal det bemærkes, at under den administrative procedure har den spanske regering ikke reageret på disse påstande fra Kommissionens side. Det skal derfor fastslås, at regeringen ikke har bestridt dem. Desuden er der intet i sagens akter, der tyder på, at ibrugtagningen og driften af forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento har opfyldt de i artikel 6 og 7 i direktiv 89/369 fastsatte betingelser.

50 For så vidt angår det argument, den spanske regering har fremført som begrundelse for traktatbruddet, og hvorefter driften af de omtvistede ovne ikke har nogen negativ virkning på miljøet, skal det i øvrigt fastslås, at selv om disse anlægs indvirkning på miljøet skulle være på et miljømæssigt acceptabelt niveau, ville dette resultat ikke fritage den spanske regering fra at overholde de i artikel 6 og 7 i direktiv 89/369 fastsatte forpligtelser. Som det er fastslået i denne doms præmis 27, har en medlemsstat kun opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 89/369 og således nået det resultat, der påhviler den i henhold til direktivet, såfremt de forbrændingsanlæg, der befinder sig på medlemsstatens område, er

taget i drift og drives i overensstemmelse med kravene i bestemmelserne i dette direktiv.

51 Med hensyn til den spanske regerings argument om, at de omtvistede ovne er blevet revet ned og lukket i september 2000, bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (dom af 25.11.1998, sag C-214/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7661, præmis 25, og af 25.5.2000, sag C-384/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3823, præmis 35). Da nedrivningen og lukningen af forbrændingsanlæggene i Mazo og Barlovento er sket efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. efter den 24. oktober 1998, skal dette argument forkastes.

52 På baggrund af alle ovenstående bemærkninger skal det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 89/369, idet det med hensyn til de tre forbrændingsovne i Mazo og Barlovento på øen La Palma (Spanien) ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre anvendelsen af

— direktivets artikel 6, for så vidt som de kompetente myndigheder med hensyn til disse ovne

— ikke har foretaget de periodiske målinger af de i denne bestemmelse nævnte parametre

— ikke på forhånd har godkendt prøveudtagnings- og målemetoderne eller fastsat målestederne

— ikke har fastsat noget måleprogram

— direktivets artikel 7, for så vidt som de tre ovne ikke er udstyret med nogen hjælpebrænder, hvorved der ikke sikres en minimal forbrændingstemperatur på 850 °C, navnlig i start- og stopfaserne.

Sagens omkostninger

53 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen ikke har fået medhold på et punkt, skal Kommissionen betale en tredjedel af sagens omkostninger og Kongeriget Spanien betale to tredjedele af sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/369/EØF af 8. juni 1989 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg, idet det med hensyn til de tre forbrændingsovne i Mazo og Barlovento på øen La Palma (Spanien) ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre anvendelsen af**

— **direktivets artikel 6, for så vidt som de kompetente myndigheder med hensyn til disse ovne**

— **ikke har foretaget de periodiske målinger af de i denne bestemmelse nævnte parametre**

— **ikke på forhånd har godkendt prøveudtagnings- og målemetoderne eller fastsat målestederne**

— ikke har fastsat noget måleprogram

— direktivets artikel 7, for så vidt som de tre ovne ikke er udstyret med nogen hjælpebrænder, hvorved der ikke sikres en minimal forbrændingstemperatur på 850 °C, navnlig i start- og stopfaserne.

2) I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.

3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler en tredjedel af sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien betaler to tredjedele af sagens omkostninger.

Jann Edward Timmermans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 2002.

R. Grass

Justitssekretær

P. Jann

Formand for Femte Afdeling