

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

29. juni 2010*

I sag C-526/08,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 2. december 2008,

Europa-Kommissionen ved S. Pardo Quintillán, N. von Lingen og B. Smulders, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved C. Schiltz, som befuldmægtiget, bistået af avocat P. Kinsch,

sagsøgt,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot og E. Levits samt dommerne A. Rosas, E. Juhász (refererende dommer), J. Malenovský, U. Löhmus, A. Ó Caoimh og M. Berger,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. december 2009,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg af:

- Kongeriget Danmark ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget

- Forbundsrepublikken Tyskland ved N. Wunderlich, som befuldmægtiget

- Den Helleniske Republik ved A. Samoni Rantou og S. Chala, som befuldmægtigede

- Den Franske Republik ved G. de Bergues og A. Adam, som befuldmægtigede

- Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello

- Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels, som befuldmægtiget

- Republikken Østrig ved E. Riedl, som befuldmægtiget

- Republikken Polen ved M. Jarosz og K. Zawisza, som befuldmægtigede

- Republikken Finland ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget

- Kongeriget Sverige ved A. Falk, K. Petkovska og S. Johannesson, som befuldmægtigede

- Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. Behzadi Spencer, som befuldmægtiget, bistået af barrister S. Lee

- Europa-Parlamentet ved K. Bradley og A. Auersperger Matić, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. januar 2010,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1), idet det ikke har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldstændigt og korrekt at efterkomme direktivets artikel 4 og 5, sammenholdt med bila II, afsnit A, punk 1, 2, 5 og 6, og bilag III, punkt 1, nr. 1) og 2), til dette direktiv.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

2 Artike 1 i direktiv 91/676 er affattet som følger:

»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.«

3 Direktivets artikel 4 bestemmer:

»1. Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv:

- a) udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter

- b) hvor det er nødvendigt, indføre et program, der indeholder bestemmelser om uddannelse og information af landbrugerne, for at fremme anvendelsen af kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab.

2. Medlemsstaterne forelægger Kommissionen de nærmere enkeltheder i deres kodekser for godt landmandskab, og Kommissionen medtager oplysningerne om disse kodekser i den i artikel 11 omhandlede rapport. På baggrund af de modtagne oplysninger kan Kommissionen, hvis den finder det nødvendigt, forelægge Rådet passende forslag.«

4 Direktivets artikel 5 bestemmer følgende:

»1. Med henblik på gennemførelse af de i artike 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

2. Et handlingsprogram kan vedrøre alle sårbare zoner på en medlemsstats område, eller der kan, hvis medlemsstaten finder det hensigtsmæssigt, udarbejdes forskellige programmer for forskellige sårbare zoner eller dele af zoner

3. I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

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

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. Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne uden de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.

6. Medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i medfør af denne artikel.

De medlemsstater, som lader artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skal overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed.

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.«

- 5 Bilag II til direktiv 91/676 med overskriften »Kodeks(er) for godt landmandskab« er affattet som følger:

»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

[...]

- 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 næringsalte i vandet holdes på et acceptabelt niveau.

[...]«

- 6) Direktivets bilag III med overskriften »Foranstaltninger, der skal medtages i de i artikel 5, stk. 4, litra a), omhandlede handlingsprogrammer« har følgende indhold:

»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

[...]

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. [...]

[...]«

Nationale bestemmelser

- 7 Artikel 6 i den storhertugelige anordning af 24. november 2000 om anvendelse af kvælstofgødning i landbruget (*Mémorial* A 2000, s. 2856, herefter »den storhertugelige anordning«) med overskriften »Forbud og restriktioner« er affattet som følger:

»A. Forbud og restriktioner, som finder anvendelse på hele området

- 1) Det er forbudt at sprede kvælstofgødning

— på sorte brakmarker

- på flerårige brakmarker

- på vildtvoksende brakmarker

- på bundfrosne jorder, som inden optøning kan give anledning til overfladeafstrømning uden for det område, hvor der sker spredning

- på jorder, der er vandmættede, oversvømmede eller snedækkede, navnlig når jordernes absorberingsevne er overskredet

- i en afstand af mindre end 50 meter fra drikkevandsbrønde, -forsyninger og -reservoirer i forhold til organisk gødning og i en afstand af mindre end 10 meter fra drikkevandsbrønde og -forsyninger i forhold til mineralsk kvælstofgødning

- i en afstand af mindre end 10 meter fra vandløb og vandflader i forhold til organisk gødning.

I forhold til mineralsk kvælstofgødning skal spredningen ske på en måde, så den ledes væk fra vandløbets bred. Enhver udledning af kvælstofgødning i vandløb er forbudt.

- 2) I perioden fra den 15. oktober til den 1. marts er det forbudt at sprede gylle, ajle og flydende spildevandsslam på bare jorder.

- 3) I perioden fra den 15. oktober til den 15. februar er det forbudt at sprede gylle, ajle og flydende spildevandsslam på bevoksede jorder, med undtagelse af græsarealer og græsgange. Græsarealer og græsgange, der i perioden fra den 15. oktober til den 15. februar er blevet tilført organisk gødning, må ikke pløjes før den 15. februar i det indeværende år.

- 4) I perioden fra den 1. september til den 1. marts må den samlede mængde gylle, ajle og flydende spildevandsslam, som spredes, ikke overstige 80 kg kvælstof pr. hektar.

- 5) Spredningen af gylle, ajle og flydende spildevandsslam på skråninger skal ske på en måde, så det ikke strømmer uden for den mark, hvor der sker spredning, navnlig under hensyntagen til
 - jordens beskaffenhed og bearbejdning

 - plantedækkets plantningsretning

 - klimatiske betingelser under de mulige perioder for tilførsel til jorden

 - gødningens beskaffenhed.

På arealer, der har en hældning på mere end 8% og ikke er dækket af vegetation, er spredning af gylle, ajle og flydende spildevandsslam forbudt, medmindre der hurtigst muligt og ikke mere end 48 timer efter, at spredningen har fundet sted, sker indarbejdning.

- 6) Spredning af kvælstofgødning er kun tilladt for at dække planternes fysiologiske behov, idet man herved skal være opmærksom på begrænsningen af tab af næringsstoffer og tage hensyn til forhåndenværende kvælstofressourcer i jorden.

Den årlige mængde organisk gødning, som spredes, må ikke overstige 170 kg kvælstof pr. hektar. For proteinafgrøder og rene bælgfrugtafgrøder er grænsen dog 85 kg kvælstof.

Den årlige mængde mineralsk kvælstofgødning, som spredes, må afhængigt af afgrødens art og udbytte samt under hensyntagen til de lokale særegenheder og årets agrarklimatiske betingelser ikke pr. hektar overstige de maksimale mængder kvælstofgødning som defineret i den tabel, der er gengivet i bilag I.

I tilfælde af en kombination af organisk og mineralsk gødning skal de maksimale mængder mineralsk kvælstofgødning reduceres i forhold til mængden af den anvendte organiske gødning under hensyntagen til den organiske gødnings art, fremgangsmåder for spredning, afgrødens art og perioder for spredning som beskrevet i vejledningen i godt landmandskab.

Hvis landbrugeren ikke råder over tilstrækkelige arealer, hvor spredning af organisk gødning er tilladt, skal han sikre sig, at marker tilhørende andre landbrugere stilles til hans rådighed, forudsat at disse marker er egnede til spredning af sådan gødning.

B. Særlige forbud og restriktioner, som finder anvendelse i drikkevandsbeskyttelsesområder

- 1) I umiddelbare beskyttelsesområder er det forbudt at sprede kvælstofgødning.

- 2) I de nærmere og fjernereliggende beskyttelsesområder er det forbudt at sprede
 - møg, kompost og fast spildevandsslam i perioden fra den 1. august til den 1. februar. På bevoksede jorder gælder dette forbud fra den 1. oktober til den 1. februar

 - alle andre former for organisk gødning i perioden fra den 1. august til den 1. marts. På bevoksede jorder — med undtagelse af afgrøderne vinterhvede, vintertriticale og vinterrug — gælder dette forbud fra den 1. oktober til den 1. marts.

- 3) Det er forbudt at sprede organisk gødning i forbindelse med overgangen fra permanente eller midlertidige græsarealer og græsgange eller i forbindelse med en tilbagevenden til rene bælgfrugtafgrøder.

- 4) I perioden fra den 1. august til den 1. oktober må den samlede mængde gylle, ajle og flydende spildevandsslam, som spredes, ikke overstige 80 kg kvælstof pr. hektar.

- 5) De bevoksede jorder, hvorpå der i perioden fra den 1 august til den 1. oktober er blevet spredt organisk gødning, må ikke pløjes før den 1. december i det indeværende år.

- 6) Den årlige mængde organisk gødning, som spredes, må ikke overstige 130 kg kvælstof pr. hektar. For proteinafgrøder og rene bælgfrugtafgrøder er det dog forbudt at sprede organisk gødning.

Den årlige mængde mineralsk kvælstofgødning, som spredes, må afhængigt af afgrødens art og udbytte samt under hensyntagen til de lokale særegenheder og årets agrarklimatiske betingelser ikke pr. hektar overstige de maksimale mængder kvælstofgødning som defineret i den tabel, der er gengivet i bilag II.

I tilfælde af en kombination af organisk og mineralsk gødning skal de maksimale mængder mineralsk kvælstofgødning reduceres i forhold til mængden af den spredte organiske gødning under hensyntagen til den organiske gødnings art, fremgangsmåder for spredning, afgrødens art og perioder for spredning som beskrevet i vejledningen i godt landmandskab.«

8 Artikel 7 i den storhertugelige anordning med overskriften »Undtagelser« bestemmer:

- »1) I tilfælde af usædvanlige klimatiske forhold kan ministrene med ansvar for landbrug og miljø gøre undtagelser fra de perioder, hvor der ikke må ske spredning i henhold til artikel 6, og fastsætte hensigtsmæssige betingelser herfor.

2) I tilfælde af usædvanlige begivenheder, der påvirker en landbrugsbedrift, kan ministrene med ansvar for landbrug og miljø eller deres stedfortrædere på særlig anmodning fra den berørte landbruger gøre undtagelser fra de perioder, hvor der ikke må ske spredning i henhold til artikel 6, og fastsætte følgende betingelser og fremgangsmåder for, hvordan spredning kan ske.«

9 Artikel 8 i den storhertugelige anordning med overskriften »Opbevaring« fastsætter:

»Landbrugerne skal selv råde over eller sikre sig at have adgang til egnet udstyr til opbevaring og spredning af husdyrgødning.

Nyt udstyr eller udstyr, der skal moderniseres, skal garantere opbevaring af gylle og ajle i en minimumsperiode på seks på hinanden følgende måneder.«

Den administrative procedure

10 Da Kommissionen fandt, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke havde foretaget korrekt gennemførelse af artikel 4 og 5 i direktiv 91/676 samt bilag II, afsnit A, punkt 1, 2, 5 og 6, og bilag III, punkt 1, nr. 1) og 2), til dette direktiv, indledte den en traktatbrudsprocedure efter artikel 226 EF.

- 11 Efter at have givet denne medlemsstat lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger fremsatte Kommissionen, idet den var af den opfattelse, at disse bemærkninger ikke var tilfredsstillende i forhold til de rejste forhold, den 27. juni 2007 en begrundet udtalelse til Storhertugdømmet Luxembourg, hvori den opfordrede medlemsstaten til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

- 12 Ved skrivelse af 29. maj 2008 forsvarede Storhertugdømmet Luxembourg sin opfattelse.

- 13 Kommissionen besluttede herefter at anlægge dette søgsmål.

Om søgsmålet

Formaliteten

Tilsidesættelse af reglerne om fastsættelse af processproget

- 14 Storhertugdømmet Luxembourg har nedlagt påstand om, at Kommissionens søgsmål erklæres ugyldigt eller afvises på grund af tilsidesættelse af artikel 29, stk. 2, litra a), og artikel 29, stk. 3, andet afsnit, i Domstolens procesreglement, eftersom Kommissionen ikke havde overholdt reglerne for fastsættelsen af processproget. Storhertugdømmet

Luxembourg har gjort opmærksom på, at stævningen blev indgivet på fransk som det som processprog fastsatte sprog. Bilag V og VII til stævningen er imidlertid affattet på engelsk.

- 15 Kommissionen har i denne henseende gjort gældende, at procesreglementets artikel 29, stk. 3, tredje afsnit, indeholder en undtagelse, på grundlag af hvilken Kommissionen — henset til omfanget af bilag V til stævningen, den omstændighed, at der kun en enkelt gang i stævningen henvises til de to bilag, og at stævningen indeholder en fuldstændig oversættelse af de relevante passager i disse bilag — har kunnet anse det for unødvendigt at fremlægge en fuldstændig oversættelse af de nævnte bilag. Kommissionen har påpeget, at den under alle omstændigheder har efterkommet bestemmelserne i procesreglementets artikel 29 fuldt ud, idet den på anmodning har tilsendt Justitskontoret en fransk version af de omhandlede bilag.
- 16 Det bemærkes, at processproget i nærværende sag i overensstemmelse med procesreglementets artikel 29, stk. 2, litra a), og artikel 29, stk. 3, første og andet afsnit, er fransk, og da de skriftlige indlæg og bilagene hertil således skal indgives på dette sprog, skal dokumenter, som er udarbejdet på et andet sprog, vedlægges en oversættelse til fransk.
- 17 I det foreliggende tilfælde er stævningen dog affattet på fransk i sin helhed. Selv om to dokumenter, der er vedlagt denne stævning, er blevet indgivet på et andet sprog, er de relevante dele af disse dokumenter desuden blevet oversat og gengivet i stævningen.
- 18 Under disse omstændigheder kan søgsmålet ikke afvises, og det spørgsmål, der rejser sig, er alene, om de to omhandlede bilag skal fjernes fra sagsakterne.

- 19 Det skal i denne forbindelse påpeges, at det af procesreglementets artikel 29, stk. 3, tredje afsnit, følger, at hvor der er tale om omfangsrige dokumenter, kan der fremlægges oversættelser i uddrag. Domstolen kan dog til enhver tid af egen drift eller efter anmodning fra en part forlange en mere omfattende eller en fuldstændig oversættelse. I det foreliggende tilfælde fremlagde Kommissionen i overensstemmelse med anmodningen fra Domstolens Justitskontor oversættelser til fransk af de to omhandlede bilag.
- 20 I henhold til procesreglementets artikel 29, stk. 3, tredje afsnit, er der således ingen grund til fra sagsakterne at fjerne de to omhandlede bilag, som i forbindelse med anlæggelsen af nærværende sag blev indgivet på et andet sprog end processproget, men hvis oversættelse til processproget er blevet indgivet på et senere trin.

Tilsidesættelse af retskraftsprincippet og af princippet om non bis in idem

- 21 Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling på grund af tilsidesættelse af artikel 226 EF, idet søgsmålet i forhold til første led af første klagepunkt og til tredje klagepunkt tilsidesætter retskraftsprincippet og princippet om non bis in idem. Medlemsstaten har gjort gældende, at første led af første klagepunkt vedrørende det manglende forbud mod spredning af kunstgødning til jorden svarer til første klagepunkt i den sag, der gav anledning til dom af 8. marts 2001, Kommissionen mod Luxembourg (sag C-266/00, Sml. I, s. 2073), og at tredje klagepunkt vedrørende betingelserne for tilførsel af gødning på stejle skråninger også var blevet rejst inden for rammerne af denne sag, hvor det udgjorde det andet klagepunkt. Storhertugdømmet Luxembourg er af den opfattelse, at hvis Kommissionen mener, at medlemsstaten ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af den nævnte dom, burde Kommissionen have handlet i henhold til artikel 228, stk. 2, EF og ikke have anlagt en ny sag på grundlag af artikel 226 EF.

- 22 Kommissionen har gjort gældende, at uanset at nærværende søgsmål bygger på det, der følger af dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, omfatter søgsmålet en ny national lovgivning og andre klagepunkter. Hvad angår princippet om non bis in idem har Kommissionen gjort gældende, at det ikke finder anvendelse på nærværende sag, eftersom det ikke drejer sig om en forfølgning af administrativ eller strafferetlig karakter. Selv hvis det antages, at dette princip kan finde anvendelse på traktatbrudssøgsmål, mener Kommissionen ikke, at betingelserne for dets anvendelse er opfyldt i den foreliggende sag, eftersom anvendelsen afhænger af, at tre betingelser er opfyldt, nemlig at de faktiske omstændigheder er identiske, at lovovertræderen er den samme person, og at den retsbeskyttede interesse er den samme.
- 23 Det skal straks bemærkes, at Kommissionen har indledt nærværende søgsmål i henhold til artikel 226 EF. Spørgsmålet om anvendelsen af artikel 228 EF rejser sig kun, hvis det skulle vise sig, at de klagepunkter, der rejses i denne sag, i faktisk og retlig henseende er de samme som dem, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg.
- 24 Hvad angår retskraftsprincippet har både parterne, de medlemsstater, som har afgivet indlæg, og Europa-Parlamentet gjort gældende, at dette princip kan finde anvendelse på traktatbrudssøgsmål.
- 25 Inden for rammerne af nærværende sag er det spørgsmål, der rejser sig, hvorvidt retskraftsprincippet er til hinder for, at Kommissionen indleder nærværende søgsmål i henhold til artikel 226 EF, eftersom dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg blev afsagt i en af Kommissionen anlagt sag i henhold til samme artikel.

- 26 Domstolen har gentagne gange fastslået, at der frem for alt må erindres om vigtigheden af retskraftprincippet både inden for Unionens retsorden og i de nationale retsordener (dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Köbler, Sml. I, s. 10239, præmis 38, af 16.3.2006, sag C-234/04, Kapferer, Sml. I, s. 2585, præmis 20, og af 3.9.2009, sag C-2/08, Fallimento Olimpiclub, Sml. I, s. 7501, præmis 22).
- 27 Det følger af retspraksis, at dette princip også finder anvendelse på traktatsbrudssøgsmål, og at retskraften kun vedrører de faktiske og retlige omstændigheder, som den pågældende retsafgørelse rent faktisk eller nødvendigvis har taget stilling til (dom af 12.6.2008, sag C-462/05, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4183, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Henset til at såvel søgsmålet i sagen, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, som nærværende søgsmål er blevet indledt af Kommissionen på grundlag af artikel 226 EF, skal de faktiske og retlige rammer for disse to søgsmål undersøges med henblik på at fastslå, om de faktiske og retlige omstændigheder i de to søgsmål reelt er identiske.
- 29 Gennemgangen af de af Kommissionen rejste klagepunkter i en sag, der har givet anledning til en dom, indebærer, at domskonklusionen heri skal undersøges i lyset af de konklusioner og præmisser, som understøtter den.
- 30 Hvad således angår det første klagepunkt i den sag, der gav anledning dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, skal domskonklusionen heri analyseres i lyset af samme doms præmis 22 og 29-31. Det fremgår af disse præmisser, at den nævnte sag drejede sig om de forpligtelser, der fulgte af bilag II, afsnit A, punkt 4, og bilag III,

punkt 1, nr. 3), til direktiv 91/676. Disse forpligtelser vedrørte dels betingelserne for tilførsel af kunstgødning til jorden nær vandløb, dels etableringen af en ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden, navnlig fra tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning.

- 31 Første led af det første klagepunkt i nærværende søgsmål vedrører derimod bilag II, afsnit A, punkt 1, til direktiv 91/676. Denne bestemmelse fastsætter forpligtelsen til i kodekserne for godt landmandskab at inkludere de perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig.
- 32 Hvad angår det andet klagepunkt i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, følger det af domskonklusionen i denne dom samt af dens præmis 23 og 33, at Kommissionen med dette klagepunkt kritiserede Størhertugdømmet Luxembourg for kun at have reguleret betingelserne for tilførsel af gødning på stejle skråninger, hvor der er tale om jorder, der er vandmættede, oversvømmede eller snedækkede i mere end 24 timer, eller som er frosne, skønt der burde vedtages bestemmelser, som var uafhængige af de klimatiske forhold.
- 33 Med det tredje klagepunkt, som er blevet rejst i nærværende sag, har Kommissionen kritiseret den omstændighed, at bestemmelserne i den storhertugelige anordning om skråninger alene vedrører flydende organisk gødning, og den omstændighed, at der ikke findes bestemmelser vedrørende tilførsel af kunstgødning på sådanne skråninger.
- 34 Det skal således fastslås, at henset til indholdet dels af det første og det andet klagepunkt i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, dels af det første klagepunkts første led og af det tredje klagepunkt, som Kommissionen har rejst i nærværende sag, er de faktiske og retlige omstændigheder i de to søgsmål reelt ikke identiske.

- 35 Under disse omstændigheder har Kommissionen ikke tilsidesat retskraftprincippet ved at indlede nærværende søgsmål.
- 36 Hvad angår princippet non bis in idem og forudsat, at dette princip ville kunne påberåbes i det foreliggende tilfælde, er anvendelsen heraf under alle omstændigheder udelukket i nærværende sag, da de faktiske og retlige omstændigheder i denne sag og i sagen, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, ikke er identiske.
- 37 Da de to sager således ikke er identiske, rejser spørgsmålet sig om anvendelsen af artikel 228 EF i øvrigt ikke.
- 38 Det følger heraf, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 39 Kommissionen har til støtte for søgsmålet rejst fire klagepunkter.
- 40 Med det første klagepunkt, som består af tre led, har Kommissionen kritiseret Storhertugdømmet Luxembourg for, at den storhertugelige anordning, der fastsætter

de perioder, hvori der ikke må anvendes gødning på landbrugsjorder, ikke omfatter kunstgødning, ikke fastsætter nogen periode med absolut forbud i forhold til græsarealer, og ikke i tilstrækkelig grad definerer rammerne for undtagelser.

- 41 Inden for rammerne af dette klagepunkts første led har Kommissionen påpeget, at de nationale bestemmelser i henhold til bilag II, afsnit A, punkt 1, til direktiv 91/676 skal indeholde bestemmelser, som i visse perioder forbyder tilførsel af »gødning« til jorden uden at sondre mellem organisk gødning og kunstgødning. Ifølge Kommissionen vedrører de perioder med forbud mod spredning, som er fastsat i den storhertugelige anordnings artikel 6, dog kun organisk gødning og ikke kunstgødning, og det på trods af, at ingen bestemmelse i direktiv 91/676 hverken fastsætter eller tillader, at kunstgødning udelukkes. Kommissionen har således gjort gældende, at den luxembourgiske anordning ikke er forenelig med den i dette direktivs artikel 2, litra e), opstillede definition på »gødning«.
- 42 Med det første klagepunkts andet led har Kommissionen anført, at den storhertugelige anordning ikke indeholder nogen forskrift vedrørende perioder, hvori det er forbudt at sprede på græsarealer, uanset at artikel 5 i og bilag III, punkt 1, nr. 1), til direktiv 91/676 ikke tillader, at nogen form for landbrugsjord udelades. Kommissionen har med støtte i videnskabelige undersøgelser tilføjet, dels at risikoen for nitratudvaskning i jorden er særlig høj om efteråret og vinteren ikke kun på dyrkbare jorder, men også på græsarealer, dels at gennemsnitstemperaturen i Luxembourg sent på efteråret og om vinteren ikke er egnede til at muliggøre en tilstrækkelig absorbering og til at undgå væsentlige risici for udvaskning. Den i den storhertugelige anordnings artikel 6, afsnit A, punkt 4, fastsatte begrænsning er desuden ifølge Kommissionen utilstrækkelig til at undgå risikoen for forurening, da denne anordning ikke omfatter kunstgødning, da der ikke findes nogen periode med absolut forbud, og da grænsen på 80 kilo kvælstof pr. hektar udgør næsten halvdelen af den tilladte årlige grænseværdi i bilag III, punkt 2, til direktiv 91/676.

- 43 Hvad angår det første klagepunkts tredje led mener Kommissionen, at den luxembourgske anordning på en mere præcis måde bør definere de tilfælde, der kan give anledning til en undtagelse fra forbuddet mod spredning i visse perioder af året. Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 7 i den storhertugelige anordning mangler præcision, idet den bestemmer, at i tilfælde af »usædvanlige klimatiske forhold« eller af »usædvanlige begivenheder, der påvirker en landbrugsbedrift«, kan vedkommende minister tillade spredning i perioder med forbud, men denne anordning definerer ikke disse begreber. Kommissionen har tilføjet, at forbuddet mod spredning i visse perioder af året er en central bestemmelse i direktiv 91/676, at direktivet ikke fastsætter en sådan undtagelse, og at dets gennemførelse på en klar og præcis måde er nødvendig med henblik på at opfylde kravet om retssikkerhed og at garantere dette direktivs anvendelse fuldt ud.
- 44 Med det andet klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at den storhertugelige anordning kun i forhold til nye anlæg, men ikke i forhold eksisterende anlæg, pålægger kravet om en minimumskapacitet i forhold til opbevaring af husdyrgødning i seks måneder. Den har anført, at uanset at direktiv 91/676 ikke sondrer mellem nye og eksisterende anlæg, fastsætter artikel 8 i den storhertugelige anordning, at nyt udstyr eller udstyr, der skal moderniseres, skal garantere opbevaring af gylle og ajle i en minimumsperiode på seks på hinanden følgende måneder.
- 45 Med det tredje klagepunkt har Kommissionen påpeget, at det af bilag II, afsnit A, punkt 2, til direktiv 91/676 følger, at en national lovgivning skal indeholde bestemmelser, der omfatter »betingelserne for tilførsel af gødning på stejle skråninger«, og at Domstolen har fastslået, at dette direktivs bilag II, afsnit A, vedrører alle former for gødning og ikke kun dem, der i lighed med husdyrgødning, er af organisk oprindelse (dom af 2.10.2003, sag C-322/00, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11267, præmis 134). Den storhertugelige anordning bestemmer dog i artikel 6, afsnit A, punkt 5, at »[p]å arealer, der har en hældning på mere end 8% og ikke er dækket af vegetation, er spredning af gylle, ajle og flydende spildevandsslam forbudt«, uden at dette forbud omfatter kunstgødning.

- 46 Med det fjerde klagepunkt mener Kommissionen, at de foranstaltninger, som Storhertugdømmet Luxembourg har truffet, er utilstrækkelige, eftersom den nationale lovgivning i henhold til bilag II, afsnit A, punkt 6, til direktiv 91/676 skal indeholde bestemmelser om »fremgangsmåder for tilførsel af både kunstgødning og husdyrgødning, herunder hyppighed, og ensartethed i forbindelse med spredning, således at udvaskningen af næringsalte i vandet holdes på et acceptabelt niveau«. Ifølge Kommissionen indeholder den luxembourgske lovgivning dog ingen detaljer om fremgangsmåder for tilførsel af gødning, navnlig ikke vedrørende metoder til at sikre en ensartet og effektiv spredning af gødning. Den mener ikke, at den omstændighed, at det luxembourgske landbrug er moderne og landbrugsmaskinerne effektive, er tilstrækkelig til at fastslå, at det ikke er relevant at vedtage regler om metoder til spredning af kunstgødning og husdyrgødning. Uanset at medlemsstaternes landbrug er udviklede, fritager direktiv 91/676 dem ikke fra at fastsætte fremgangsmåder for tilførsel af gødning.
- 47 Storhertugdømmet Luxembourg har alene i duplikken bestridt realiteten i Kommissionens søgsmål.

Domstolens bemærkninger

- 48 Hvad angår de anbringender, som Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende til sit forsvar, skal det fastslås, at procesreglementets artikel 42, stk. 2, bestemmer, at fremsættelsen af nye anbringender under sagens behandling ikke er tilladt, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

- 49 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at de anbringender til Storhertugdømmet Luxembourgs forsvar, som for første gang er blevet fremført i duplikken, i det væsentlige var blevet fremført i dets svar på den begrundede udtalelse. Efter dette svar indledte Kommissionen sit søgsmål, idet den frafaldt fire af otte klagepunkter, som var blevet formuleret i den begrundede udtalelse, og fastholdt de fire andre. I sit svarskrift tog Storhertugdømmet Luxembourg hverken stilling til, om Kommissionens søgsmål var velbegrundet, eller nedlagde påstand om frifindelse, idet det begrænsede sit forsvar til en påstand om sagens afvisning.
- 50 Under disse omstændigheder skal påstandene om frifindelse samt de til støtte herfor fremførte anbringender, som for første gang er blevet fremsat i duplikken, anses for at være fremført for sent, og de må derfor afvises (jf. i denne retning dom af 5.11.2002, sag C-471/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 9681, præmis 41-43).
- 51 Det er derfor tilstrækkeligt alene på grundlag af Kommissionens klagepunkter at undersøge, om traktatbruddet er godtgjort.
- 52 Hvad angår det første klagepunkts første led skal det påpeges, at bilag II, afsnit A, punkt 1, til direktiv 91/676 fastsætter forpligtelsen til i kodekserne for godt landmandskab at inkludere de perioder, hvori tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig.
- 53 Det skal også påpeges, at dette direktivs artikel 2, litra e), for det første definerer »gødning« som ethvert stof, der indeholder en eller flere kvælstofforbindelser, og som tilføres jorden for at øge planternes vækst, samt at det kan omfatte husdyrgødning. For

det andet definerer samme direktivs artikel 2, litra f), »kunstgødning« som ethvert gødningsstof, der er fremstillet ved en industriel proces. Det følger heraf, at ordet »gødning« i direktiv 91/676's forstand omfatter kunstgødning.

- 54 Under disse omstændigheder, og idet direktiv 91/676 forpligter medlemsstaterne til at fastsætte perioder, hvor det uden undtagelse er forbudt at tilføre jorden nogen form for gødning, skal det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har efterkommet denne forpligtelse hvad angår kunstgødning.
- 55 Hvad angår det første klagepunkts andet led skal det indledningsvis fastslås, at bestemmelserne i den luxembourgske lovgivning vedrørende perioder, hvori tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt, ikke omfatter græsarealer, uanset at der ikke i direktiv 91/676 er fastsat nogen udtrykkelig undtagelsesbestemmelse for denne arealtype.
- 56 Selv hvis det antages, at græsarealerne absorberer en anseelig mængde kvælstof, kan en sådan omstændighed under alle omstændigheder ikke begrunde tilladelsen til — som fastsat i den storhertugelige anordnings artikel 6, afsnit A, punkt 4 — at sprede en samlet mængde gylle, ajle og flydende spildevandsslam på op til 80 kilo kvælstof pr. hektar mellem den 1. september og den 1. marts. Som generaladvokaten har anført i punkt 93 i forslaget til afgørelse, er denne mængde for stor, eftersom bilag III, punkt 2, til direktiv 91/676 tillader, at jorden tilføres 170 kilo kvælstof i løbet af hele året. At tillade næsten halvdelen af denne mængde i løbet af vinterhalvåret ville forudsætte, at vegetationen i løbet af denne periode absorberer og omdanner næsten lige så meget kvælstof som i løbet af sommerhalvåret. Hertil kommer, at mens loftet i bilag III, punkt 2, til dette direktiv gælder for den mængde kvælstof, der tilføres jorden fra al husdyrgødning, vedrører den i artikel 6, afsnit A, punkt 4, i den storhertugelige anordning omhandlede tilførsel kun den mængde kvælstof, som alene hidrører fra spredning af gylle, ajle og flydende spildevandsslam.

- 57 Hvad angår det første klagepunkts tredje led har Kommissionen med rette gjort gældende, at forbuddet mod spredning i visse perioder af året er en central bestemmelse i direktiv 91/676, og at direktivet ikke fastsætter nogen undtagelser.
- 58 Artikel 7 i den storhertugelige anordning gør det muligt for vedkommende ministre i tilfælde af usædvanlige klimatiske forhold eller usædvanlige begivenheder, der påvirker en landbrugsbedrift, at gøre undtagelser fra de perioder, hvor der ikke må ske spredning.
- 59 Selv hvis det antages, at en medlemsstat i tilfælde af usædvanlige klimatiske forhold eller usædvanlige begivenheder, der påvirker en landbrugsbedrift, har ret til i national ret at fastsætte undtagelser fra perioder, hvori spredning er forbudt, skal disse undtagelser under alle omstændigheder være tilstrækkeligt defineret i lovgivningen til gennemførelse af direktiv 91/676.
- 60 En national lovgivning, som overlader vedkommende ministre et skøn i forhold til behandlingen af individuelle anmodninger om sådanne undtagelser, opfylder dog ikke dette krav.
- 61 Hvad angår opbevaringskapaciteten som omhandlet i Kommissionens andet klagepunkt skal det fastslås, at den eneste afgørende bestemmelse i denne henseende findes i bilag III, punkt 1, nr. 2), til direktiv 91/676.
- 62 Ifølge denne bestemmelse omfatter handlingsprogrammerne regler vedrørende kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning, og 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.

- 63 Den eneste undtagelse herfra, som er fastsat i samme bestemmelse, vedrører den situation, hvor det 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.
- 64 Artikel 8 i den storhertugelige anordning indeholder ikke en sådan betingelse.
- 65 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at eftersom den storhertugelige anordning ikke fastsætter den forpligtelse, der fremgår af bilag III, punkt 1, nr. 2), til direktiv 91/676 hvad angår eksisterende anlæg, som ikke har været genstand for en modernisering, er anordningen ikke forenelig med dette direktiv.
- 66 Hvad angår Kommissionens tredje klagepunkt skal det bemærkes, at det af ordlyden af bilag II, afsnit A, punkt 2, til direktiv 91/676 følger, at kodekserne for godt landmandskab bør indeholde bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skråninger, for så vidt de er relevante.
- 67 Domstolen har allerede fastslået, at bilag II, afsnit A, til direktiv 91/676 vedrører alle former for gødning og ikke kun dem, der er af organisk oprindelse (dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 134).
- 68 Artikel 6, afsnit A, punkt 5, i den storhertugelige anordning forbyder dog kun spredning af gylle, ajle og flydende spildevandsslam, som er organisk gødning, men indeholder ingen bestemmelse angående spredning af kunstgødning.

- 69 Det skal således fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke i denne henseende har gennemført direktiv 91/676 korrekt.
- 70 Hvad angår Kommissionens fjerde klagepunkt skal det fastslås, at bilag II, afsnit A, punkt 6, til direktiv 91/676 fastsætter, at kodekserne for godt landmandskab bør indeholde bestemmelser om 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, for så vidt de er relevante.
- 71 Henset til at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har vedtaget sådanne bestemmelser, skal det fastslås, at denne forskrift er blevet tilsidesat.
- 72 Følgelig skal traktatbruddet anses for godtgjort alene på grundlag af Kommissionens klagepunkter.
- 73 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 91/676, idet det ikke har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 4 og 5, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 1, 2, 5 og 6, og bilag III, punkt 1, nr. 1) og 2), til dette direktiv.

Sagens omkostninger

- ⁷⁴ I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Storhertugdømmet Luxembourg har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet det ikke har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 4 og 5, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 1, 2, 5 og 6, og bilag III, punkt 1, nr. 1) og 2), til dette direktiv.**

- 2) **Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter