

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

29 juni 2010*

In zaak C-526/08,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 2 december 2008,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Pardo Quintillán, N. von Lingen en B. Smulders als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door C. Schiltz als gemachtigde, bijgestaan door P. Kinsch, avocat,

verweerder,

* Procestaal: Frans.

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot en E. Levits, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász (rapporteur), J. Malenovský, U. Löhmus, A. Ó Caoimh, D. Šváby en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 december 2009,

gelet op de mondelinge opmerkingen van:

- het Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,
- de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door N. Wunderlich als gemachtigde,
- de Helleense Republiek, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en S. Chala als gemachtigden,
- de Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en A. Adam als gemachtigden,

- de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato,

- het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door C. Wissels als gemachtigde,

- de Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

- de Republiek Polen, vertegenwoordigd door M. Jarosz en K. Zawisza als gemachtigden,

- de Republiek Finland, vertegenwoordigd door A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigde,

- het Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, K. Petkovska en S. Johannesson als gemachtigden,

- het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer als gemachtigde, bijgestaan door S. Lee, barrister,

- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door K. Bradley en A. Auersperger Matic als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 januari 2010,

het navolgende

Arrest

- ¹ De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om volledig en correct te voldoen aan de artikelen 4 en 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1), in samenhang met bijlage II, A, punten 1, 2, 5 en 6, en bijlage III, lid 1, punten 1 en 2, bij die richtlijn, de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 Artikel 1 van richtlijn 91/676 luidt:

„Deze richtlijn heeft tot doel:

- de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en

- verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.”

3 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging nemen de lidstaten binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn de volgende maatregelen:

- a) zij stellen een code of codes van goede landbouwpraktijken op, door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen, waarin ten minste bepalingen omtrent de in bijlage II A vermelde punten zijn opgenomen;

b) zij zetten zo nodig een programma op dat opleiding en voorlichting voor boeren omvat om de toepassing van de code(s) van goede landbouwpraktijken te bevorderen.

2. De lidstaten verstrekken de Commissie nadere gegevens over hun codes van goede landbouwpraktijken; de Commissie neemt informatie over die codes op in het in artikel 11 bedoelde verslag. In het licht van de ontvangen informatie kan de Commissie, indien zij dat nodig acht, passende voorstellen aan de Raad voorleggen.”

4 In artikel 5 van deze richtlijn is bepaald:

„1. Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen één jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende aanwijzing dienen de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

2. Een actieprogramma kan betrekking hebben op alle kwetsbare zones op het grondgebied van een lidstaat of er kunnen, indien de lidstaten zulks passend achten, verschillende programma's worden vastgesteld voor verschillende kwetsbare zones of gedeelten daarvan.

3. In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met

a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen;

b) de milieuumstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

4. De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

a) de maatregelen van bijlage III;

b) de maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in de overeenkomstig artikel 4 opgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken, met uitzondering van de maatregelen welke zijn vervangen door die van bijlage III.

5. De lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

6. De lidstaten stellen passende controleprogramma's op en voeren die uit om de doeltreffendheid van de overeenkomstig dit artikel opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

Lidstaten die artikel 5 op hun gehele grondgebied toepassen controleren het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) op zodanig geselecteerde meetplaatsen, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.

7. De lidstaten bezien hun actieprogramma's, met inbegrip van de eventueel krachtens lid 5 genomen aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien deze zo nodig. Zij stellen de Commissie in kennis van wijzigingen in de actieprogramma's."

- 5 Bijlage II bij richtlijn 91/676, getiteld „Code(s) van goede landbouwpraktijken”, bepaalt:

„A. In een code of codes van goede landbouwpraktijken ter vermindering van verontreiniging door nitraten en waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's in de Gemeenschap behoren voorschriften te zijn opgenomen aangaande de volgende aspecten, voor zover zij relevant zijn:

- 1) de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van een meststof;

- 2) het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen;

[...]

- 5) de capaciteit en bouw van opslagtanks voor dierlijke mest, inclusief maatregelen ter voorkoming van waterverontreiniging veroorzaakt door het wegstromen en weglekken in grond- en oppervlaktewater van vloeistoffen die dierlijke mest en afvalwater van opgeslagen plantaardig materiaal zoals kuilvoeder bevatten;

- 6) methoden voor het op of in de bodem brengen van zowel kunstmest als dierlijke mest, inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden.

[...]"

- 6 In bijlage III bij deze richtlijn, getiteld „Maatregelen die in actieprogramma's als bedoeld in artikel 5, lid 4, sub a, moeten worden opgenomen”, heet het:

„1. Deze maatregelen behelzen voorschriften betreffende:

- 1) de periodes waarin het op of in de bodem brengen van bepaalde soorten meststoffen verboden is;

- 2) de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest; deze moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd;

[...]

2. Deze maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt.

Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg [stikstof] bevat. [...]

[...]”

Nationaal recht

- 7 Artikel 6 van het Règlement grand-ducal du 24 novembre 2000 concernant l'utilisation de fertilisants azotés dans l'agriculture (groothertogelijk reglement van 24 november 2000 betreffende het gebruik van stikstofhoudende meststoffen in de landbouw, Mémorial A 2000, blz. 2856; hierna: „groothertogelijk reglement”), getiteld „Verboden en beperkingen”, luidt:

„A. Verboden en beperkingen die voor het gehele grondgebied gelden

- 1) Het is verboden om stikstofhoudende meststoffen op of in de bodem te brengen

— op onbegroeid braakland;

- op meerjarig braakland;

- op spontaan braakland;

- op diepbevoren land dat oppervlakkige afvloeijing kan veroorzaken buiten het gebied waar de meststoffen op of in de bodem worden gebracht, vóór de dooi;

- op drassig, ondergelopen of met sneeuw bedekt land, met name wanneer het absorptievermogen ervan is overschreden;

- op een afstand van minder dan 50 meter van drinkwaterputten, -winnings en -reservoirs, wat organische meststoffen betreft, en op minder dan 10 meter van drinkwaterputten en -winnings, wat stikstofhoudende minerale meststoffen betreft;

- op een afstand van minder dan 10 meter van waterlopen en watervlakken, wat organische meststoffen betreft.

Stikstofhoudende minerale meststoffen moeten op of in de bodem worden gebracht in de aan de oever van de waterloop tegenovergestelde zin. Iedere lozing van stikstofhoudende meststoffen in de waterloop is verboden.

- 2) Het is verboden aalt, gier en vloeibaar zuiveringsslib op of in de bodem te brengen tussen 15 oktober en 1 maart op niet-bedekt land.

- 3) Het is verboden aalt, gier en vloeibaar zuiveringsslib op of in de bodem te brengen tussen 15 oktober en 15 februari op bedekt land met uitzondering van grasland en weiland. Grasland en weiland waar organische meststoffen op of in de bodem worden gebracht tussen 15 oktober en 15 februari mogen niet worden bewerkt vóór 15 februari van het lopende jaar.

- 4) De totale hoeveelheid aalt, gier en vloeibaar zuiveringsslib die op of in de bodem wordt gebracht tussen 1 september en 1 maart mag niet meer dan 80 kg stikstof per hectare bevatten.

- 5) Het op of in de bodem brengen van aalt, gier en vloeibaar zuiveringsslib op steile hellingen moet zodanig worden gerealiseerd dat er geen afvloeiing plaatsvindt buiten het gebied waar deze meststoffen op of in de bodem worden gebracht, waarbij met name rekening wordt gehouden met
 - de aard en de bewerking van het land;

 - de plantrichting van de vegetatie;

 - de klimatologische omstandigheden in de periodes waarin de meststoffen op of in de bodem kunnen worden gebracht;

 - de aard van de meststoffen.

Op terreinen met een gemiddelde helling van meer dan 8% waar geen vegetatie is, is het op of in de bodem brengen van aalt, gier en vloeibaar zuiveringsslib verboden behoudens wanneer het wordt gevolgd door een zo snel mogelijke opneming, uiterlijk 48 uur na het gebruik van de meststof.

- 6) Het op of in de bodem brengen van stikstofhoudende meststoffen is slechts toegestaan om te voldoen aan de fysiologische behoeften van de vegetatie, waarbij erop wordt toegezien dat verliezen van nutriënten worden beperkt en waarbij rekening wordt gehouden met de in de bodem voorhanden zijnde stikstof.

De hoeveelheid organische meststoffen die per jaar en per hectare op of in de bodem wordt gebracht, mag niet meer dan 170 kg stikstof bevatten, behoudens voor eiwithoudende gewassen en voor zuivere peulgewassen, waarvoor de grens 85 kg stikstof is.

De hoeveelheid stikstofhoudende minerale meststoffen die per jaar en per hectare op of in de bodem wordt gebracht, mag niet hoger zijn dan de maximumhoeveelheden stikstofhoudende mest als gedefinieerd in de tabel in bijlage I, op basis van de aard en de opbrengst van de gewassen en rekening houdend met de plaatselijke bijzonderheden en met de agroklimatologische omstandigheden van het jaar.

Wanneer organische meststoffen en minerale meststoffen worden gecombineerd, moet de maximumhoeveelheid minerale stikstofhoudende mest worden beperkt naargelang van de hoeveelheid op of in de bodem gebrachte organische meststoffen, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de organische meststof, de wijze waarop de meststof op of in de bodem wordt gebracht, het soort gewas en de periode waarin de meststof op of in de bodem wordt gebracht zoals die zijn beschreven in de code van goede landbouwpraktijken.

Indien de landbouwexploitant niet over voldoende terrein beschikt waar organische meststoffen op of in de bodem mogen worden gebracht, dient hij zich te verzekeren van de beschikbaarheid van velden van andere exploitanten mits deze velden geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen.

B. Bijzondere verboden en beperkingen in de gebieden voor de bescherming van voor menselijke consumptie bestemd water

- 1) In de onmiddellijke beschermingszones is het op of in de bodem brengen van stikstofhoudende meststoffen verboden.

- 2) In de nabije en afgelegen beschermingszones is het op of in de bodem brengen verboden van
 - mest, compost en ontwaterd zuiveringsslib tussen 1 augustus en 1 februari. Op bedekt land geldt dit verbod tussen 1 oktober en 1 februari.

 - iedere andere organische meststof tussen 1 augustus en 1 maart. Op bedekt land, met uitzondering van met wintertarwe, wintertriticale en winterrogge bebouwd land, geldt dit verbod tussen 1 oktober en 1 maart.

- 3) Het is verboden organische meststoffen op of in de bodem te brengen bij de wijziging van de bestemming van permanent of tijdelijk grasland en weiland of bij het onderploegen van zuivere peulgewassen.

- 4) De totale hoeveelheid aalt, gier en vloeibaar zuiveringsslib die op of in de bodem wordt gebracht tussen 1 augustus en 1 oktober mag niet meer dan 80 kg stikstof per hectare bevatten.

- 5) Bedekt land waar organische meststoffen op of in de bodem worden gebracht tussen 1 augustus en 1 oktober mag niet worden bewerkt vóór 1 december van het lopende jaar.

- 6) De hoeveelheid organische meststoffen die per jaar en per hectare op of in de bodem wordt gebracht, mag niet meer dan 130 kg stikstof bevatten, behoudens voor eiwithoudende gewassen en voor zuivere peulgewassen waarvoor het op of in de bodem brengen van organische meststoffen verboden is.

De hoeveelheid stikstofhoudende minerale meststoffen die per jaar en per hectare op of in de bodem wordt gebracht, mag niet hoger zijn dan de maximumhoeveelheden stikstofhoudende mest als gedefinieerd in de tabel in bijlage II, op basis van de aard en de opbrengst van de gewassen en rekening houdend met de plaatselijke bijzonderheden en met de agroklimatologische omstandigheden van het jaar.

Wanneer organische meststoffen en minerale meststoffen worden gecombineerd, moet de maximumhoeveelheid minerale stikstofhoudende mest worden beperkt naargelang van de hoeveelheid op of in de bodem gebrachte organische meststoffen, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de organische meststof, de wijze waarop de meststof op of in de bodem wordt gebracht, het soort gewas en de periode waarin de meststof op of in de bodem wordt gebracht zoals die zijn beschreven in de code van goede landbouwpraktijken.”

- 8 Artikel 7 van het groothertogelijk reglement, getiteld „Afwijkingen”, bepaalt:

„1) Bij uitzonderlijke klimatologische omstandigheden kunnen de ministers die bevoegd zijn voor landbouw en milieu afwijken van de in artikel 6 bedoelde periodes waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen verboden is en passende voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen voorschrijven.

2) Bij buitengewone gebeurtenissen die een landbouwexploitatie aantasten kunnen de ministers die bevoegd zijn voor landbouw en milieu of hun afgevaardigden op bijzonder verzoek van de betrokken landbouwexploitant afwijken van de in artikel 6 bedoelde periodes waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen verboden is en voorschrijven onder welke voorwaarden en modaliteiten het op of in de bodem brengen van meststoffen zal kunnen plaatsvinden.”

9 Artikel 8 van het groothertogelijk reglement, getiteld „Opslag”, luidt:

„Landbouwexploitanten moeten zelf beschikken over passende uitrusting voor de opslag en het op of in de bodem brengen van dierlijke mest of zich ervan verzekeren dat deze uitrusting beschikbaar is.

Nieuwe uitrusting of uitrusting die wordt gemoderniseerd moet waarborgen dat aalt en gier gedurende minimum zes opeenvolgende maanden kunnen worden opgeslagen.”

Precontentieuze procedure

10 Van oordeel dat het Groothertogdom Luxemburg de artikelen 4 en 5 van richtlijn 91/676 en de bijlagen II, A, punten 1, 2, 5 en 6, en III, lid 1, punten 1 en 2, bij die richtlijn niet correct heeft uitgevoerd, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure van artikel 226 EG ingeleid.

- 11 Na die lidstaat te hebben aangemaand zijn opmerkingen in te dienen, heeft de Commissie op 27 juni 2007 een met redenen omkleed advies uitgebracht, daar zij van mening was dat de ingediende opmerkingen niet op alle punten volstonden. In het met redenen omklede advies heeft zij het Groothertogdom Luxemburg verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen twee maanden na ontvangst daarvan gevolg te geven aan dit advies.
- 12 Het Groothertogdom Luxemburg heeft zijn standpunt bij brief van 29 mei 2008 verdedigd.
- 13 Daarop heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Ontvankelijkheid van het beroep

Schending van de regels inzake de bepaling van de proceestaal

- 14 Het Groothertogdom Luxemburg verzoekt om nietigverklaring of niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van de Commissie met het betoog dat artikel 29, leden 2, sub a, en 3, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof zijn geschonden omdat de Commissie de regels inzake de bepaling van de proceestaal

niet in acht heeft genomen. Volgens het Groothertogdom Luxemburg is het verzoekschrift ingediend in het Frans, dat als procestaal is gekozen. De bijlagen V en VII bij het verzoekschrift zijn echter in het Engels opgesteld.

- 15 De Commissie betoogt in dit verband dat artikel 29, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering een uitzondering bevat, op basis waarvan zij heeft kunnen menen dat, gelet op het omvangrijke karakter van bijlage V bij het verzoekschrift, op de omstandigheid dat er in het verzoekschrift slechts één keer wordt verwezen naar de twee aan de orde zijnde bijlagen en op de omstandigheid dat dit verzoekschrift een volledige vertaling van de relevante passages van die bijlagen bevat, het niet onontbeerlijk was om een volledige vertaling van die bijlagen te verstrekken. De Commissie herinnert eraan dat zij hoe dan ook volledig heeft voldaan aan de bepalingen van artikel 29 van het Reglement voor de procesvoering doordat zij de griffie na een verzoek daartoe een Franse versie van de aan de orde zijnde bijlagen heeft overgelegd.
- 16 In dit verband dient te worden vastgesteld dat overeenkomstig artikel 29, lid 2, sub a, en lid 3, eerste en tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering Frans de taal van de onderhavige procedure is, zodat de memories en de bijlagen daarbij in die taal moeten worden neergelegd en de in een andere taal opgestelde documenten dus moeten vergezeld gaan van een Franse vertaling.
- 17 In casu is het verzoekschrift volledig in het Frans opgesteld. Bovendien zijn twee bij dat verzoekschrift gevoegde bijlagen weliswaar in een andere taal overgelegd, maar de relevante passages van die documenten zijn vertaald en overgenomen in het verzoekschrift.
- 18 In die omstandigheden kan het beroep niet worden geacht niet-ontvankelijk te zijn en rijst enkel de vraag of de twee aan de orde zijnde bijlagen uit het dossier moeten worden verwijderd.

- 19 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat artikel 29, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat in geval van omvangrijke bescheiden en documenten uittreksels in vertaling kunnen worden overgelegd. Bovendien kan het Hof te allen tijde, hetzij ambtshalve hetzij op verzoek van een van de partijen, een meer uitvoerige of volledige vertaling eisen. In casu heeft de Commissie de Franse vertalingen van de twee aan de orde zijnde bijlagen verstrekt overeenkomstig het verzoek van de griffie van het Hof.
- 20 Bijgevolg behoeven de twee aan de orde zijnde bijlagen, die in een andere taal dan de proces taal bij de instelling van het onderhavige beroep zijn overgelegd en waarvan de vertaling in de proces taal in een later stadium is overgelegd overeenkomstig artikel 29, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering, niet uit het dossier te worden verwijderd.

Schending van het beginsel van het gezag van gewijsde en van het non bis in idem-beginsel

- 21 Het Groothertogdom Luxemburg betoogt dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat artikel 226 EG geschonden is en voert daartoe aan dat het beroep het beginsel van het gezag van gewijsde en het non bis in idem-beginsel schendt met betrekking tot het eerste onderdeel van de eerste grief en de derde grief. Het stelt dat het eerste onderdeel van de eerste grief, inzake het ontbreken van een verbod op het op of in de bodem brengen van kunstmest, overeenstemt met de eerste grief in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 8 maart 2001, Commissie/Luxemburg (C-266/00, Jurispr. blz. I-2073), en dat de derde grief, inzake de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen, ook was geformuleerd in het kader van die zaak, als tweede grief. Volgens het Groothertogdom Luxemburg dient de Commissie, indien zij van mening is dat het niet de maatregelen heeft genomen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest, te handelen overeenkomstig artikel 228, lid 2, EG, en mag zij geen nieuwe procedure inleiden op grond van artikel 226 EG.

- 22 De Commissie voert aan dat de onderhavige procedure weliswaar is ontleend aan de gevolgen van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg, maar op een nieuwe nationale wettelijke regeling betrekking heeft en andere grieven betreft. Wat het ne-bis-in-idembeginsel betreft, betoogt de Commissie dat dit niet geldt voor de onderhavige zaak omdat het niet om een administratieve of strafrechtelijke repressieve procedure gaat. Gesteld al dat dit beginsel kan gelden voor niet-nakomingsberoepen, is in casu niet aan de toepassingsvoorwaarden voldaan, aangezien de toepassing van dit beginsel afhankelijk is van de drievoudige voorwaarde dat de feiten, de overtreder en het beschermde rechtsgoed dezelfde zijn.
- 23 Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat de Commissie de onderhavige procedure heeft ingeleid krachtens artikel 226 EG. De vraag of artikel 228 EG van toepassing is, rijst enkel indien zou blijken dat de in deze procedure opgeworpen grieven feitelijk en rechtens dezelfde zijn als de grieven in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg aanleiding heeft gegeven.
- 24 Wat het beginsel van het gezag van gewijsde betreft, betogen zowel de partijen als de lidstaten die opmerkingen hebben ingediend en het Europees Parlement dat dit beginsel van toepassing kan zijn op niet-nakomingsprocedures.
- 25 In de onderhavige zaak rijst de vraag of het beginsel van het gezag van gewijsde zich er, gelet op het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg, dat is gewezen op een beroep dat de Commissie krachtens artikel 226 EG heeft ingesteld, tegen verzet dat de Commissie het onderhavige beroep instelt krachtens datzelfde artikel.

- 26 Het Hof heeft herhaaldelijk herinnerd aan het belang van het beginsel van het gezag van gewijsde, zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden (arresten van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, Jurispr. blz. I-10239, punt 38; 16 maart 2006, Kapferer, C-234/04, Jurispr. blz. I-2585, punt 20, en 3 september 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, Jurispr. blz. I-7501, punt 22).
- 27 Volgens vaste rechtspraak is dat beginsel ook van toepassing op niet-nakomingsprocedures en geldt het gezag van gewijsde enkel voor de punten, feitelijk en rechtens, die door de betrokken rechterlijke beslissing daadwerkelijk of noodzakelijkerwijs zijn beslecht (arrest van 12 juni 2008, Commissie/Portugal, C-462/05, Jurispr. blz. I-4183, punt 23, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 Aangezien de Commissie zowel de procedure in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg aanleiding heeft gegeven als de onderhavige procedure heeft ingeleid op grond van artikel 226 EG, dient het feitelijke en juridische kader van die twee procedures te worden onderzocht teneinde na te gaan of die procedures in wezen feitelijk en rechtens dezelfde zijn.
- 29 Het onderzoek van de grieven van de Commissie in een zaak die heeft geleid tot een arrest, houdt in dat het dictum van dat arrest wordt geanalyseerd tegen de achtergrond van de daaraan ten grondslag liggende vaststellingen en motivering.
- 30 Met betrekking tot de eerste grief in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg aanleiding heeft gegeven, moet het dictum van dat arrest dus worden geanalyseerd tegen de achtergrond van de punten 22 en 29 tot en met 31 van dat arrest. Uit die punten volgt dat het in die zaak ging om de verplichtingen van de bijlagen II, A, punt 4, en III, lid 1, punt 3, bij richtlijn 91/676. Die verplichtingen betreffen in de eerste plaats de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van

kunstmest vlakbij waterlopen en in de tweede plaats het vestigen van een evenwicht tussen de voorzienbare stikstofbehoeften van de gewassen en de toevoer van stikstof naar die gewassen, met name door de toevoer van stikstofverbindingen afkomstig van kunstmest.

- 31 Het eerste onderdeel van de eerste grief in de onderhavige procedure betreft daarentegen bijlage II, A, punt 1, bij richtlijn 91/676. Volgens die bepaling moeten de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen worden opgenomen in de codes van goede landbouwpraktijken.
- 32 Met betrekking tot de tweede grief in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg aanleiding heeft gegeven, volgt uit het dictum van dat arrest en uit de punten 23 en 33 daarvan dat de Commissie het Groothertogdom Luxemburg met die grief heeft verweten dat het de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen slechts had vastgesteld voor drasig, ondergelopen, gedurende meer dan 24 uur met sneeuw bedekt of bevroren land, terwijl een van klimatologische omstandigheden losstaande regeling moest worden vastgesteld.
- 33 Met de derde grief in de onderhavige zaak uit de Commissie echter kritiek op het feit dat de bepalingen van het groothertogelijk reglement inzake hellingen uitsluitend betrekking hebben op vloeibare organische mest en op het feit dat er geen regeling bestaat voor het op of in de bodem brengen van kunstmest op hellingen.
- 34 Gelet op de inhoud van de eerste en de tweede grief in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg aanleiding heeft gegeven en op de inhoud van het eerste onderdeel van de eerste grief en van de derde grief van de Commissie in de onderhavige zaak, zijn die twee zaken bijgevolg niet in wezen feitelijk en rechtens dezelfde.

- 35 In die omstandigheden heeft de Commissie het beginsel van het gezag van gewijsde niet geschonden door het onderhavige beroep in te stellen.
- 36 Wat het *ne-bis-in-idem* beginsel betreft, is, gesteld al dat dit beginsel in casu kan worden ingeroepen, de toepassing ervan hoe dan ook uitgesloten in de onderhavige zaak omdat deze zaak en de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Commissie/Luxemburg aanleiding heeft gegeven niet feitelijk en rechtens dezelfde zijn.
- 37 Aangezien die twee zaken niet feitelijk en rechtens dezelfde zijn, rijst bovendien niet de vraag of artikel 228 EG van toepassing is.
- 38 Het beroep van de Commissie is dan ook ontvankelijk.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 39 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Commissie vier grieven aan.
- 40 Met haar eerste grief, die uit drie onderdelen bestaat, verwijt de Commissie het Groothertogdom Luxemburg dat het groothertogelijk reglement dat bepaalt in welke periodes geen meststoffen mogen worden gebruikt op landbouwgrond, geen

betrekking heeft op kunstmest, niet voorziet in een periode waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen volledig verboden is voor grasland en het kader van de afwijkingen onvoldoende definieert.

- 41 In het eerste onderdeel van die grief herinnert de Commissie eraan dat bijlage II, A, punt 1, bij richtlijn 91/676 bepaalt dat de nationale regeling voorschriften moet bevatten die het op of in de bodem brengen van een „meststof” gedurende bepaalde periodes verbieden, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt tussen organische mest en kunstmest. Volgens de Commissie betreffen de in artikel 6 van het groothertogelijk reglement bedoelde periodes waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen verboden is, slechts organische mest en hebben zij geen betrekking op kunstmest, ook al wordt in geen enkele bepaling van richtlijn 91/676 voorzien in of toestemming verleend voor de uitsluiting van kunstmest. De Luxemburgse regeling is dan ook onverenigbaar met de definitie van het begrip „meststof” in artikel 2, sub e, van die richtlijn.
- 42 Met het tweede onderdeel van haar eerste grief geeft de Commissie te kennen dat het groothertogelijk reglement geen voorschriften bevat over de periodes waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen verboden is voor grasland, terwijl artikel 5 en bijlage III, lid 1, punt 1, van richtlijn 91/676 niet voorzien in de mogelijkheid om een landbouwoppervlakte weg te laten. Zij voegt met een beroep op wetenschappelijke studies toe dat het gevaar voor nitraatuitspoeling in de bodem in de herfst en in de winter bijzonder hoog is, niet alleen voor akkerland, maar ook voor grasland, en dat de Luxemburgse gemiddelde temperaturen aan het eind van de herfst en in de winter niet geschikt zijn om voldoende absorptie mogelijk te maken en het aanzienlijke gevaar voor nitraatuitspoeling te voorkomen. Bovendien is de in artikel 6, A, punt 4, van het groothertogelijk reglement voorziene beperking onvoldoende om het verontreinigingsgevaar te voorkomen, aangezien dat reglement geen betrekking heeft op kunstmest, er geen enkele periode van strikt verbod bestaat en de grens van 80 kg stikstof per hectare ongeveer de helft bedraagt van de jaarlijkse grenswaarde die wordt toegestaan in bijlage III, lid 2, bij richtlijn 91/676.

- 43 Met betrekking tot het derde onderdeel van de eerste grief is de Commissie van mening dat de Luxemburgse regeling nauwkeuriger moet definiëren in welke gevallen kan worden afgeweken van het verbod om gedurende bepaalde periodes van het jaar meststoffen op of in de bodem te brengen. Zij is van mening dat artikel 7 van het groothertogelijk reglement onvoldoende nauwkeurig is, omdat het bepaalt dat bij „uitzonderlijke klimatologische omstandigheden” of „buitengewone gebeurtenissen die een landbouwexploitatie aantasten”, de bevoegde minister het op of in de bodem brengen van meststoffen kan toestaan gedurende de periodes waarin dit verboden is, maar die begrippen niet definieert. Voorts is het verbod om gedurende bepaalde periodes van het jaar meststoffen op of in de bodem te brengen een wezenlijke bepaling van richtlijn 91/676, voorziet die richtlijn niet in een dergelijke afwijking en is de duidelijke en nauwkeurige omzetting van die richtlijn onontbeerlijk om aan het vereiste van rechtszekerheid te voldoen en de volledige toepassing van die richtlijn te waarborgen.
- 44 Met haar tweede grief betoogt de Commissie dat het groothertogelijk reglement slechts voor nieuwe, maar niet voor bestaande installaties voorziet in de verplichting om over een minimumopslagcapaciteit voor dierlijke mest van zes maanden te beschikken. Hoewel richtlijn 91/676 geen onderscheid maakt tussen nieuwe installaties en bestaande installaties, bepaalt het groothertogelijk reglement in artikel 8 dat nieuwe uitrusting of uitrusting die wordt gemoderniseerd moet waarborgen dat aalt en gier gedurende minimum zes opeenvolgende maanden kunnen worden opgeslagen.
- 45 Met haar derde grief herinnert de Commissie eraan dat bijlage II, A, punt 2, bij richtlijn 91/676 bepaalt dat een nationale regeling voorschriften moet bevatten over „het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen”, en dat het Hof heeft geoordeeld dat bijlage II, A, bij die richtlijn voor alle meststoffen geldt en niet enkel voor meststoffen van organische oorsprong, zoals dierlijke mest (arrest van 2 oktober 2003, Commissie/Nederland, C-322/00, Jurispr. blz. I-11267, punt 134). Het groothertogelijk reglement bepaalt in artikel 6, A, punt 5, dat „[o]p terreinen met een gemiddelde helling van meer dan 8 % waar geen vegetatie is, [...] het op of in de bodem brengen van aalt, gier en vloeibaar zuiveringsslib verboden [is]”, zonder dat dit verbod is uitgebreid tot kunstmest.

- 46 Met haar vierde grief is de Commissie van mening dat de maatregelen van het Groot-hertogdom Luxemburg ontoereikend zijn, aangezien bijlage II, A, punt 6, bij richtlijn 91/676 bepaalt dat de nationale regelingen voorschriften moeten bevatten over de „methoden voor het op of in de bodem brengen van zowel kunstmest als dierlijke mest, inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden”. Zij is van mening dat de Luxemburgse wettelijke regeling echter niets bevat over de procedures voor het op of in de bodem brengen van meststoffen, met name met betrekking tot de technieken die waarborgen dat mest gelijkmatig en doeltreffend op of in de bodem wordt gebracht. Volgens de Commissie volstaan het moderne karakter van de Luxemburgse landbouw en het prestatievermogen van de landbouwmachines niet om aan te tonen dat de vaststelling van voorschriften over de methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest en dierlijke mest irrelevant is. Richtlijn 91/676 stelt de lidstaten niet vrij van de verplichting om te voorzien in procedures voor het op of in de bodem brengen van meststoffen, zelfs niet wanneer hun landbouw ontwikkeld is.
- 47 Het Groothertogdom Luxemburg betwist het beroep van de Commissie uitsluitend in zijn memorie in dupliek ten gronde.

Beoordeling door het Hof

- 48 Met betrekking tot de verweermiddelen die het Groothertogdom Luxemburg ten gronde inroept, dient te worden opgemerkt dat artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat nieuwe middelen niet in de loop van het geding mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.

- 49 Vaststaat dat in casu de voor het eerst in de memorie in dupliek aangevoerde verweermiddelen ten gronde in wezen waren voorgedragen in het antwoord van het Groothertogdom Luxemburg op het met redenen omklede advies. Na dat antwoord heeft de Commissie haar beroep ingesteld en daarbij vier van de acht in het met redenen omklede advies geformuleerde grieven ingetrokken en de vier overige grieven gehandhaafd. In zijn verweerschrift heeft het Groothertogdom Luxemburg geen standpunt ingenomen over de gegrondheid van het beroep van de Commissie en evenmin geconcludeerd dat dit beroep ongegrond was en dus moest worden afgewezen. Het heeft in zijn verweer enkel gesteld dat dit beroep niet-ontvankelijk was.
- 50 In die omstandigheden zijn de conclusies strekkende tot afwijzing van het beroep ten gronde en de daaraan ten grondslag liggende middelen die voor het eerst in de memorie in dupliek zijn aangevoerd, te laat ingediend en dus niet-ontvankelijk (zie in die zin arrest van 5 november 2002, Commissie/België, C-471/98, Jurispr. blz. I-9681, punten 41-43).
- 51 Het volstaat dan ook te onderzoeken of de niet-nakoming vaststaat op basis van de grieven van de Commissie alleen.
- 52 Met betrekking tot het eerste onderdeel van de eerste grief dient eraan te worden herinnerd dat bijlage II, A, punt 1, bij richtlijn 91/676 bepaalt dat de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen moeten worden opgenomen in de codes van goede landbouwpraktijken.
- 53 Voorts definieert artikel 2, sub e, van die richtlijn het begrip „meststof” als elke één of meer stikstofverbindingen bevattende stof die op het land wordt gebruikt ter bevordering van de gewasgroei, met inbegrip van dierlijke mest. Bovendien definieert

artikel 2, sub f, van die richtlijn het begrip „kunstmest” als elke met een industrieel proces vervaardigde meststof. Bijgevolg omvat het begrip „meststof” in de zin van richtlijn 91/676 kunstmest.

- 54 Aangezien richtlijn 91/676 de lidstaten de verplichting oplegt, zonder daarbij in afwijkingen te voorzien, om te bepalen in welke periodes het op of in de bodem brengen van alle soorten meststoffen verboden is, dient dan ook te worden vastgesteld dat het Groothertogdom Luxemburg niet aan die verplichting heeft voldaan voor kunstmest.
- 55 Met betrekking tot het tweede onderdeel van de eerste grief dient om te beginnen te worden vastgesteld dat de voorschriften van de Luxemburgse regelgeving inzake de periodes waarin het op of in de bodem brengen van bepaalde soorten meststoffen verboden is, niet gelden voor grasland, hoewel richtlijn 91/676 niet uitdrukkelijk voorziet in afwijkingen voor dat soort oppervlakte.
- 56 Gesteld al dat grasland een aanzienlijke hoeveelheid stikstof opneemt, kan dit hoe dan ook niet rechtvaardigen dat, zoals in artikel 6, A, punt 4, van het groothertogelijk reglement is bepaald, een totale hoeveelheid aalt, gier en vloeibaar zuiveringslib die tot 80 kg stikstof per hectare bevat, op of in de bodem mag worden gebracht tussen 1 september en 1 maart. Zoals de advocaat-generaal in punt 93 van haar conclusie heeft opgemerkt, is deze laatste hoeveelheid veel te hoog, aangezien volgens bijlage III, punt 2, bij richtlijn 91/676 gedurende het gehele jaar 170 kg stikstof op of in de bodem mag worden gebracht. Indien bijna de helft van deze laatste hoeveelheid reeds in het winterhalfjaar wordt toegestaan, zou dit betekenen dat de vegetatie in die tijd bijna evenveel stikstof opneemt en omzet als gedurende het zomerhalfjaar. Terwijl de bovengrens in bijlage III, lid 2, bij die richtlijn van toepassing is op de hoeveelheid stikstof afkomstig van het op of in de bodem brengen van alle dierlijke mest, heeft de bovengrens van artikel 6, A, punt 4, van het groothertogelijk reglement bovendien enkel betrekking op de hoeveelheid stikstof die exclusief afkomstig is van het op of in de bodem brengen van aalt, gier en vloeibaar zuiveringslib.

- 57 Met betrekking tot het derde onderdeel van de eerste grief betoogt de Commissie terecht dat het verbod om gedurende bepaalde periodes van het jaar meststoffen op of in de bodem te brengen een wezenlijke bepaling van richtlijn 91/676 is en dat die richtlijn niet voorziet in afwijkingen.
- 58 Op basis van artikel 7 van het groothertogelijk reglement kunnen de bevoegde ministers bij uitzonderlijke klimatologische omstandigheden of buitengewone gebeurtenissen die een landbouwexploitatie aantasten, afwijken van de periodes waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen verboden is.
- 59 Gesteld al dat een lidstaat in zijn nationaal recht bij uitzonderlijke klimatologische omstandigheden of buitengewone gebeurtenissen die een landbouwexploitatie aantasten, kan afwijken van de periodes waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen verboden is, dienen die afwijkingen hoe dan ook voldoende afgebakend te zijn in de regeling ter uitvoering van richtlijn 91/676.
- 60 Een nationale regeling waarbij de bevoegde ministers een discretionaire bevoegdheid wordt verleend ter zake van de beslissing over individuele verzoeken om dergelijke afwijkingen, voldoet niet aan dat vereiste.
- 61 Met betrekking tot de opslagcapaciteit waarop de tweede grief van de Commissie betrekking heeft, dient te worden vastgesteld dat de enige doorslaggevende bepaling in dat verband te vinden is in bijlage III, lid 1, punt 2, bij richtlijn 91/676.
- 62 Volgens die bepaling bevatten de actieprogramma's voorschriften inzake de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest en moet deze capaciteit groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is.

- 63 De enige afwijking waarin die bepaling voorziet, betreft de situatie waarin kan worden aangetoond dat de hoeveelheid dierlijke mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd.
- 64 Artikel 8 van het groothertogelijk reglement stelt geen dergelijke voorwaarde.
- 65 In die omstandigheden dient te worden vastgesteld dat het groothertogelijk reglement niet voorziet in de verplichting van bijlage III, lid 1, punt 2, bij richtlijn 91/676 voor bestaande installaties die niet worden gemoderniseerd, en dus in strijd is met die richtlijn.
- 66 Met betrekking tot de derde grief van de Commissie dient te worden opgemerkt dat bijlage II, A, punt 2, bij richtlijn 91/676 bepaalt dat de codes van goede landbouwpraktijken voorschriften moeten bevatten over, voor zover relevant, het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen.
- 67 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat bijlage II, A, bij richtlijn 91/676 voor alle meststoffen geldt en niet enkel voor meststoffen van organische oorsprong (arrest van 2 oktober 2003, Commissie/Nederland, reeds aangehaald, punt 134).
- 68 Artikel 6, A, punt 5, van het groothertogelijk reglement verbiedt enkel het op of in de bodem brengen van aalt, gier en vloeibaar zuiveringsslib, die organische mest zijn, maar bevat geen bepalingen inzake het op of in de bodem brengen van kunstmest.

- 69 Bijgevolg heeft het Groothertogdom Luxemburg richtlijn 91/676 niet correct uitgevoerd op dat punt.
- 70 Met betrekking tot de vierde grief van de Commissie dient te worden opgemerkt dat bijlage II, A, punt 6, bij richtlijn 91/676 bepaalt dat in de codes van goede landbouwpraktijken voorschriften moeten worden opgenomen over, voor zover relevant, methoden voor het op of in de bodem brengen van zowel kunstmest als dierlijke mest — inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding — waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden.
- 71 Aangezien dergelijke voorschriften in het Groothertogdom Luxemburg ontbreken, moet worden vastgesteld dat die bepaling niet is nagekomen.
- 72 Bijgevolg staat de niet-nakoming vast op basis van de grieven van de Commissie alleen.
- 73 In die omstandigheden dient te worden vastgesteld dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 4 en 5 van richtlijn 91/676, in samenhang met bijlage II, A, punten 1, 2, 5 en 6, en bijlage III, lid 1, punten 1 en 2, bij die richtlijn, de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- ⁷⁴ Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Groothertogdom Luxemburg in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Grote kamer), verklaart:

- 1) **Door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 4 en 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, in samenhang met bijlage II, A, punten 1, 2, 5 en 6, en bijlage III, lid 1, punten 1 en 2, bij die richtlijn, is het Groothertogdom Luxemburg de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

- 2) **Het Groothertogdom Luxemburg wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen