FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. KOKOTT

fremsat den 28. januar 2010[1]

I — Indledning

1. Kommissionen har kritiseret gennemførelsen i Luxembourg af Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget[2] (herefter »nitratdirektivet«). Sagen vedrører nærmere bestemt et manglende forbud mod i visse perioder at tilføre gødning til jorden, kapaciteten til opbevaring af gødning, tilførsel af gødning på stejle skråninger samt spredningsmetoder.

2. Den foreliggende tvist er usædvanlig, for så vidt som Domstolen allerede den 8. marts 2001 traf afgørelse vedrørende en tilsvarende kritik[3]. Det skal derfor afgøres, om denne omstændighed er til hinder for, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Endvidere er der det yderligere procesretlige problem, at Kommissionen har vedlagt stævningen to udtalelser på engelsk, selv om sagens processprog er fransk.

II — Retsforskrifter

3. Navnlig artikel 228 EF (efter ændring nu artikel 260 TEUF) er relevant for spørgsmålet, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling:

»1. Såfremt Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til denne traktat, skal denne stat gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

2. Hvis Kommissionen finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet disse foranstaltninger, afgiver den, efter at have givet denne stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, en begrundet udtalelse, hvori den præciserer, på hvilke punkter den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet Domstolens dom.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 375, s. 1, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter omfattet af proceduren i EF-traktatens artikel 251 (EUT L 284, s. 1).

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

Hvis den pågældende medlemsstat ikke har truffet de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger inden for den frist, som Kommissionen har fastsat, kan denne indbringe sagen for Domstolen. Den angiver i denne forbindelse størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den pågældende medlemsstat skal betale, og som den under omstændighederne finder passende.

Hvis Domstolen fastslår, at den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet dens dom, kan den pålægge den betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde.

Denne fremgangsmåde berører ikke bestemmelserne i artikel 227.«

4. Sagen vedrører gennemførelsen af nitratdirektivet. Direktivets formål er fastsat i dets artikel 1:

»Dette direktiv har til formål:

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

— at forebygge yderligere forurening af denne art.«

5. I den foreliggende sag er definitionerne i direktivets artikel 2, litra e), f) og g), af interesse, nemlig

»e) »gødning«: ethvert stof, der indeholder en eller flere kvælstofforbindelser, og som tilføres jorden for at øge planternes vækst; det kan omfatte husdyrgødning, reststoffer fra akvakulturbrug og slam fra rensningsanlæg

f) »kunstgødning«: ethvert gødningsstof, der er fremstillet ved en industriel proces

g) »husdyrgødning«: ekskrementer fra husdyr, eller en blanding af strøelse og ekskrementer fra husdyr, også i behandlet form.«

6. I direktivets artikel 5, stk. 4, fastsættes bestemmelser om de i den foreliggende sag omhandlede handlingsprogrammer: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.«

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

»Bilag II

KODEKS(ER) FOR GODT LANDMANDSKAB

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

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

2) tilførsel af gødning på stejle skråninger

3) […]

4) […]

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

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

B. […]«

»Bilag III

FORANSTALTNINGER, DER SKAL MEDTAGES I DE I ARTIKEL 5, STK. 4, LITRA a), OMHANDLEDE HANDLINGSPROGRAMMER

1. Foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende:

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

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

3) […]«

III — Tvistens baggrund og parternes påstande

8. Luxembourg gennemførte først nitratdirektivet ved storhertugelig anordning af 20. september 1994 om anvendelse af organisk gødning i landbruget og om ændring af storhertugelig anordning af 14. april 1990 om slam fra rensningsanlæg, som ændret [4] (herefter »den storhertugelige anordning af 1994«).

9. I en første traktatbrudssag vedrørende disse bestemmelser fastslog Domstolen den 8. marts 2001, at Luxembourg havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til nitratdirektivet, da det ikke havde udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at overholde de forpligtelser, som er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 4 og 6, samt artikel 10, stk. 1, sammenholdt med bilag II, afsnit A, bilag III, punkt 1, nr. 3), og bilag V, punkt 4, litra e), til direktivet [5].

10. Allerede under denne første retssag erstattede Luxembourg den storhertugelige anordning af 1994 med storhertugelig anordning af 24. november 2000 om anvendelse af kvælstofgødning i landbruget [6] (herefter »den storhertugelige anordning fra 2000«).

11. Den 15. december 2006 opfordrede Kommissionen i medfør af artikel 226 EF (nu artikel 258 TEUF) på ny Luxembourg til at fremkomme med sine bemærkninger til manglerne ved gennemførelsen af nitratdirektivet (åbningsskrivelsen). Da Luxembourg ikke besvarede denne henvendelse, fremsatte Kommissionen den 29. juni 2007 en begrundet udtalelse, hvorved Luxembourg blev givet en sidste frist på to måneder til at udbedre de af Kommissionen konstaterede mangler i forbindelse med gennemførelsen.

4 — Jf. præmis 14 i den i fodnote 3 nævnte dom. Anordningen er offentliggjort i den luxembourgske *Mémorial* A, 1994, s. 1648.

5 — Nævnt i fodnote 3.

6 — *Mémorial* A, 2000, s. 2856.

12. På grundlag af en luxembourgsk udtalelse dateret den 29. maj 2008 frafaldt Kommissionen visse klagepunkter, men opretholdt imidlertid de øvrige. Kommissionen anlagde derfor den 2. december 2008 det foreliggende søgsmål og nedlagde følgende påstande:

— 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, da det ikke har truffet de lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger, der er nødvendige for fuldstændigt og korrekt at efterkomme direktivets artikel 4 og 5, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 1, og bilag III, punkt 1, nr. 1), bilag II, afsnit A, punkt 5, og bilag III, punkt 1, nr. 2), bilag II, afsnit A, punkt 2, og bilag II, afsnit A, punkt 6.

— Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. Storhertugdømmet Luxembourg har nedlagt påstand om, at sagen kendes ugyldig eller ikke antages til realitetsbehandling.

14. I retsmødet den 2. december 2009 opfordrede Domstolen medlemsstaterne og institutionerne til at fremkomme med bemærkninger til formalitetsindsigelsen om tilsidesættelse af princippet om *non bis in idem*. Ud over Luxembourg og Kommissionen deltog desuden Danmark, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Østrig, Polen, Finland, Sverige, Det Forenede Kongerige og Europa-Parlamentet i retsmødet.

IV — Retlig vurdering

A — *Formaliteten*

15. Luxembourg er af den opfattelse, at søgsmålet som følge af tilsidesættelse af sprogordningen er ugyldigt, subsidiært ikke kan antages til realitetsbehandling. Endvidere kan sagen ikke antages til realitetsbehandling som følge af tilsidesættelsen af princippet om *non bis in idem*, dvs. forbuddet mod at pålægge sanktioner for den samme forseelse to gange, da Domstolen allerede har truffet afgørelse vedrørende visse af klagepunkterne.

1. Om sprogordningen

16. Luxembourg har støttet anbringendet om sprogordningen på den omstændighed, at Kommissionen har vedlagt stævningen to undersøgelser på engelsk som bilag, uden at der medfulgte en oversættelse til fransk.

17. Ifølge procesreglementets artikel 29, stk. 2, litra a), er processproget i den foreliggende sag fransk, da dette er et officielt sprog i Luxembourg. Derfor skal skriftlige indlæg og vedlagte dokumenter i henhold til artikel 29, stk. 3, første og andet afsnit, fremlægges på dette sprog, og ethvert dokument, der er affattet på et andet sprog end processproget, skal være vedlagt en oversættelse til processproget.

18. Et søgsmål efter artikel 226 EF kan således muligvis ikke antages til realitetsbehandling, når Kommissionen vælger et sprog, der ikke må vælges i forhold til denne medlemsstat. Domstolens sprogordning sikrer således navnlig, at medlemsstaterne i traktatbrudssøgsmål alene kan sagsøges på et af deres officielle sprog. Dette gør det lettere for medlemsstaterne at forsvare sig.

19. I det foreliggende tilfælde er sagsanlægget som helhed affattet på fransk. Luxembourg kunne således uden begrænsninger få kendskab til alle Kommissionens klagepunkter. Dermed kan søgsmålet i modsætning til, hvad Luxembourg har gjort gældende, ikke i det hele afvises som følge af en tilsidesættelse af sprogordningen.

20. Imidlertid kunne fremlæggelsen af de to dokumenter, der er affattet på engelsk, afvises fra realitetsbehandling. Kommissionen har dog i denne forbindelse korrekt henvist til procesreglementets artikel 29, stk. 3, tredje afsnit, hvorefter der kan fremlægges oversættelser i uddrag, hvis der er tale om omfangsrige dokumenter (på engelsk »documents«, på fransk »pièces et documents«). Dette er sket i det foreliggende tilfælde, idet Kommissionen i den franske stævning har gengivet de passager, som efter Kommissionens opfattelse er relevante.

21. I tilfælde af at det forekommer nødvendigt med en nøjere gennemgang af dokumenterne, fremgår det af procesreglementets artikel 29, stk. 3, tredje afsnit, andet punktum, at Domstolen til enhver tid af egen drift eller efter anmodning fra en part kan forlange en mere omfattende eller en fuldstændig oversættelse. Dette er også sket i det foreliggende tilfælde, efter at Luxembourg påtalte, at der ikke forelå en oversættelse.

22. Imidlertid blev Luxembourgs forsvar vanskeliggjort, i det mindste for så vidt som der endnu ikke forelå nogen oversættelse ved udløbet af fristen for indgivelse af svarskrift. Luxembourg kunne dog have imødegået denne vanskelighed ved at have anmodet om fristforlængelse i medfør af procesreglementets artikel 40, stk. 2.

23. Alternativt kunne Luxembourg i et særskilt dokument have fremsat sine betænkeligheder vedrørende formaliteten og gjort indsigelse i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 1. I forlængelse af formalitetsindsigelsen ville Luxembourg således have haft lejlighed til igen at gøre sine synspunkter gældende [7].

24. Den omstændighed, at Luxembourg har undladt at gøre brug af disse muligheder for at undgå mulige vanskeligheder i sit forsvar, kan ikke føre til, at de dokumenter, der er fremlagt i overensstemmelse med procesreglementet, skal afvises og fjernes fra sagens akter.

7 — Dom af 17.12.2009, sag C-197/09 RX-II, M mod EMEA, Sml. I, s. 12033, præmis 48 ff.

25. Som følge heraf må Luxembourgs anbringende vedrørende sprogordningen forkastes som helhed.

2. Konsekvenserne af dommen af 8. marts 2001

26. Luxembourg er endvidere af den opfattelse, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling som følge af en tilsidesættelse af princippet om *non bis in idem* (forbuddet mod at pålægge sanktioner for den samme forseelse to gange), da Domstolen allerede den 8. marts 2001 delvist tog stilling til klagepunkterne i den foreliggende sag. Kommissionen kan derfor højst gøre brug af proceduren i artikel 228, stk. 2, EF, men ikke rejse søgsmål i medfør af artikel 226 EF.

27. Efter min opfattelse er der ikke grundlag for disse klagepunkter. Princippet om *non bis in idem* finder ikke anvendelse på traktatbrudssøgsmål [jf. nedenfor i litra a)]. I princippet kunne retskraften af dommen af 8. marts 2001 afskære fra nyt søgsmål, men Kommissionens klagepunkter vedrører ikke de retskraftige konklusioner, som Domstolen nåede frem til [jf. nedenfor i litra b)]. Endelig er Kommissionen ikke forpligtet til i stedet for et søgsmål efter artikel 226 EF at iværksætte et søgsmål efter artikel 228, stk. 2, EF [jf. nedenfor i litra c)].

a) Princippet om *non bis in idem*

28. Princippet om *non bis in idem* forbyder, at den samme person straffes [8] eller retsforfølges [9] mere end én gang for den samme ulovlige adfærd for at beskytte det samme retlige gode. Domstolen har allerede været mødt med lignende indvendinger i traktatbrudssøgsmål og har i hver enkelt sag afvist dem med den begrundelse, at der ikke var tale om det samme sagsindhold [10]. Domstolen har imidlertid aldrig taget udtrykkeligt stilling til, om dette princip overhovedet finder anvendelse på traktatbrudssager [11].

29. Visse medlemsstater er af den opfattelse, at princippet om *non bis in idem* ikke finder anvendelse på traktatbrudssøgsmål, jf. artikel 226 EF. Sådanne søgsmål resulterer ikke i en sanktion, men fører til en objektiv konstatering [12].

30. Heroverfor har navnlig Polen understreget, at traktatbrudssøgsmål efter artikel 226 EF udgør en enhed sammen med fuldbyrdelsesproceduren i artikel 228 EF. Domstolen har betegnet tvangsbøder og betaling af et fast beløb i henhold til artikel 228, stk. 2, EF som sanktioner, hvorpå princippet om *non bis in idem* finder anvendelse [13].

31. Jeg er ikke overbevist om, at princippet om *non bis in idem* finder anvendelse på et trin af traktatbrudssøgsmålet.

32. Såvel ifølge artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder som i henhold til artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK [14] gælder princippet

8 — Dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 338, og af 18.12.2008, forenede sager C-101/07 P og C-110/07 P, Coop de France Bétail et Viande mod Kommissionen, Sml. I, s. 10193, præmis 127.

9 — Jf. artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P — C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 59, samt mit forslag til afgørelse af 6.8.2008, sag C-296/08 PPU, Santesteban Goicoechea, Sml. I, s. 6307, punkt 53.

10 — Dom af 8.11.2001, sag C-127/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8305, præmis 27 ff., af 8.4.2008, sag C-337/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2173, præmis 25, og af 2.10.2008, sag C-157/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7313, præmis 19; jf. desuden forslag til afgørelse af 31.5.2001 fra generaladvokat Geelhoed, sag C-127/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8305, punkt 46, og af 21.10.2004, sag C-212/03, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4213, punkt 23, samt forslag til afgørelse af 10.7.2007 fra generaladvokat Mazák, sag C-337/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2173, punkt 32.

11 — Dom af 8.9.2005, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7487, præmis 65, lod med vilje dette spørgsmål stå åbent.

12 — Jf. også forslag til afgørelse af 12.5.2005 fra generaladvokat Stix-Hackl, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7487, punkt 155.

13 — Dom af 12.7.2005, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263, præmis 84.

14 — Protokol nr. 7 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder som ændret ved protokol nr. 11, Strasbourg, 1984, *European Treaty Series*, nr. 117. Denne protokol er indtil nu blevet ratificeret af 23 medlemsstater, men ikke af Belgien, Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

i straffesager, hvilket også må omfatte den administrative strafferet, som f.eks. konkurrenceretlige straffesager [15]. Også artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser har til formål at beskytte unionsborgerne mod fornyet *strafforfølgelse* for den samme handling i en anden kontraherende stat [16].

33. Derimod må proceduren i artikel 228, stk. 2, EF anses for at være en særlig retslig procedure med henblik på gennemførelse af domme, dvs. en fuldbyrdelsesprocedure [17]. Sanktioner, der pålægges med henblik på fuldbyrdelse af en dom, er af en anden karakter end repressive sanktioner. Ganske vist kan fuldbyrdelsen ikke gennemføres to gange, men tvangsforanstaltningerne kan gentages, når dette er nødvendigt med henblik på at fuldbyrde det omhandlede retsdokument.

34. Den vigtigste begrænsning i forhold til fuldbyrdelsesforanstaltninger er proportionalitetsprincippet [18]. I overensstemmelse med de generelle krav i henhold til dette princip [19] må fuldbyrdelsesforanstaltninger, herunder også deres gentagelse, ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt og passende med henblik på fuldbyrdelsen af den oprindelige dom, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål.

35. Selv hvis min opfattelse ikke følges, og fuldbyrdelsessanktioner underlægges princippet om *non bis in idem*, ville det være for vidtgående at anvende princippet på enhver dom, hvorved der kan pålægges fuldbyrdelsessanktioner. Så ville princippet nemlig også omfatte eksempelvis civilretlige domme, der fastsætter forpligtelser til at udføre eller undlade at udføre bestemte handlinger.

36. Endelig er disse spørgsmål under alle omstændigheder af sekundær betydning i den foreliggende sag, da spørgsmålet om retskraften af dommen af 8. marts 2001 har præklusionsvirkning i lighed med princippet om *non bis in idem*.

15 — Jf. forslag til afgørelse af 24.1.2008 fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer, forenede sager C-55/07 og C-56/07, Michaeler og Subito GmbH, Sml. I, s. 3135, punkt 56.

16 — Dom af 28.9.2006, sag C-467/04, Gasparini m.fl., Sml. I, s. 9199, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis.

17 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 13 ovenfor, præmis 92, og dom af 10.9.2009, sag C-457/07, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 8091, præmis 47.

18 — Jf. for så vidt angår søgsmål i henhold til artikel 228, stk. 2, EF dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 90, og af 25.11.2003, sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 14141, præmis 41 og 49.

19 — Jf. bl.a. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21, af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81, af 9.3.2006, sag C-174/05, Zuid-Hollandse Milieufederatie og Natuur en Milieu, Sml. I, s. 2443, præmis 28, og af 24.5.2007, sag C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins, Sml. I, s. 3997, præmis 45.

b) Retskraft

37. Princippet om retskraft sikrer både en stabil retstilstand og stabile retlige relationer samt retsplejehensyn. Retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, må ikke længere kunne anfægtes [20]. Retskraften af en dom i en traktatbrudssag vedrører således de faktiske og retlige omstændigheder, som den oprindelige dom rent faktisk eller nødvendigvis har taget stilling til [21].

38. En doms retskraft udelukker således et nyt søgsmål, såfremt der er fare for, at Domstolen i den nye afgørelse vil modsige de faktiske og retlige konklusioner i den tidligere dom. Dermed er ikke blot domskonklusionen afgørende, men også de præmisser i dommen, som udgør det nødvendige grundlag for domskonklusionen, og som af den grund er uadskillelige [22].

39. Risikoen for en modstrid kunne allerede siges at være udelukket, idet tilsidesættelsen af nitratdirektivet undersøges på forskellige tidspunkter. Dommen af 8. marts 2001 vedrørte spørgsmålet, om Luxembourg havde gennemført nitratdirektivets bestemmelser den 26. februar 2000 [23], mens den foreliggende sag vedrører gennemførelsen den 29. august 2007. Konklusionen om, at Luxembourg tilsidesatte nitratdirektivet i 2000, vil ikke kunne være i modstrid med en konklusion om, at medlemsstaten ikke tilsidesatte direktivet i 2007. Det ville imidlertid ikke være fremmende for en stabil retstilstand, hvis ulovligheden af et allerede konstateret traktatbrud skulle gøres til genstand for en ny sag, alene fordi det fortsat forelå.

40. Det samme gør sig gældende i forhold til den omstændighed, at den storhertugelige anordning fra 1994 i mellemtiden er blevet erstattet af den storhertugelige anordning fra 2000. Retskraften vil fortsat prækludere et nyt søgsmål vedrørende nye nationale

20 — 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.

21 — Dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 14, dommen i sagen Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 44, og dom af 12.6.2008, sag C-462/05, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4183, præmis 23. Den tyske oversættelse henviser til »Gegenstand der betreffenden gerichtlichen Entscheidung«, men den oprindelige franske version henviser til, hvilke spørgsmål der er »taget stilling til« (tranchés).

22 — Dom af 26.4.1988, forenede sager 97/86, 193/86, 99/86 og 215/86, Asteris m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2181, præmis 27, af 1.6.2006, forenede sager C-442/03 P og C-471/03 P, P & O European Ferries (Vizcaya) og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. I, s. 4845, præmis 44 og 47, og af 19.2.2009, sag C-308/07 P, Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, Sml. I, s. 1059, præmis 57. Dette er illustreret ved dom af 16.7.2009, sag C-440/07 P, Kommissionen mod Schneider Electric, Sml. I, s. 6413, præmis 113 ff. Jf. dommen i sag C-127/99, Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 10, præmis 28, vedrørende princippet om *non bis in idem*.

23 — Jf. vedrørende udløbet af fristen i den supplerende begrundede udtalelse dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, nævnt i fodnote 3, præmis 18.

bestemmelser, såfremt disse nye bestemmelser ikke har ændret gennemførselsbestemmelserne materielt set [24].

41. Derfor må Kommissionens anbringender i den foreliggende sag undersøges nærmere med henblik på at afgøre, om der allerede er taget stilling til dem i dommen af 8. marts 2001. I denne henseende er to af Kommissionens anbringender relevante, nemlig det første anbringendes første led og det tredje anbringende.

Det første anbringendes første led

42. Med det første anbringendes første led har Kommissionen kritiseret den omstændighed, at der ikke er et forbud mod tilførsel af kunstgødning til jorden i visse perioder. Luxembourg er af den opfattelse, at dette klagepunkt var omfattet af det første anbringende i dommen af 8. marts 2001.

43. I dommen af 8. marts 2001 fastslog Domstolen for så vidt angår kunstgødning som omhandlet i det første anbringende, at den storhertugelige anordning af 1994 kun omhandlede anvendelsen af organisk gødning i landbruget, selv om kunstgødning i medfør af nitratdirektivets artikel 2, litra f), er omfattet af de forpligtelser, der er fastsat i direktivet [25].

44. Forbuddet mod i visse perioder at tilføre gødning til jorden er reguleret ved nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra a), og bilag III, punkt 1, nr. 1), hertil. Dommen af 8. marts 2001 omhandlede ikke disse bestemmelser.

45. Domstolen vil således kunne be- eller afkræfte nødvendigheden af et sådant forbud i relation til kunstgødning uden at handle i modstrid med dommen af 8. marts 2001. Følgelig er dette anbringende fra Kommissionen ikke omfattet af den tidligere doms retskraft [26].

Det tredje anbringende

46. Med det tredje anbringende i den foreliggende sag har Kommissionen kritiseret, at der ikke er fastsat regler om tilførsel af kunstgødning på stejle skråninger. Efter Luxembourgs opfattelse blev der ligeledes taget stilling til dette anbringende i dommen af 8. marts

24 — Jf. med hensyn til sagsgenstanden i traktatbrudssøgsmål dom af 17.11.1992, sag C-105/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5871, præmis 13, af 9.9.2004, sag C-417/02, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 7973, præmis 17, og af 22.9.2005, sag C-221/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8307, præmis 39, samt med hensyn til nye identiske unionsregler dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 36, og af 8.12.2005, sag C-33/04, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 10629, præmis 49.

25 — Nævnt i fodnote 3, præmis 29.

26 — Jf. sag C-127/99, nævnt i fodnote 10, præmis 29, vedrørende princippet om *non bis in idem*.

2001, nemlig i forbindelse med behandlingen af det andet anbringende.

47. Medlemsstaterne skal i henhold til nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra a), og bilag III, punkt 1, nr. 3), litra a), samt artikel 5, stk. 4, litra b), artikel 4 og bilag II, afsnit A, punkt 2, fastsætte regler for tilførsel af gødning på stejle skråninger. I dommen af 8. marts 2001 anså Domstolen det for utilstrækkeligt, at Luxembourg ikke havde fastsat bestemmelser om betingelserne for tilførsel af gødning til jorden på stejle skråninger uafhængigt af de klimatiske forhold [27].

48. I modsætning til hvad man kunne antage ved en læsning af dommen af 8. marts 2001, indeholdt den storhertugelige anordning af 1994 imidlertid slet ingen bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skråninger. Henvisningen til de klimatiske forhold tog sigte på andre bestemmelser om tilførsel til jorden, som omhandlede såvel stejle skråninger som flade arealer.

49. Domstolen kritiserede således den absolutte mangel på bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skråninger.

27 — Nævnt i fodnote 3, præmis 33.

50. Spørgsmålet, om sådanne bestemmelser er nødvendige særligt for så vidt angår kunstgødning, blev derimod ikke berørt. Domstolen vil således i det foreliggende tilfælde kunne fastslå, at Luxembourg skal fastsætte bestemmelser om tilførsel af kunstgødning på stejle skråninger, eller afslå dette, uden at handle i modstrid med dommen af 8. marts 2001.

51. Således er den tidligere doms retskraft heller ikke til hinder for, at der træffes afgørelse om dette punkt i den foreliggende sag.

c) Artikel 228 EF

52. Endelig skal der foretages en undersøgelse af det luxembourgske argument om, at Kommissionen for så vidt angår de punkter, der allerede var omfattet af dommen af 8. marts 2001, skulle have støttet søgsmålet på artikel 228 EF.

53. Ifølge artikel 228, stk. 1, EF skal medlemsstaterne gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af en dom afsagt på grundlag af artikel 226 EF. Sker dette ikke, kan Kommissionen i medfør af artikel 228,

stk. 2, EF efter gennemførelsen af en ny administrativ procedure [28] indbringe sagen for Domstolen. Hvis Domstolen fastslår, at den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet dens dom, kan den pålægge den betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde.

54. Luxembourgs anbringende vil kunne tages til følge på to betingelser, nemlig *for det første* hvis et sagsanlæg på grundlag af artikel 228 EF overhovedet er muligt, og *for det andet* hvis denne mulighed er til hinder for et søgsmål i henhold til artikel 226 EF.

Muligheden for at anlægge sag på grundlag af artikel 228 EF

55. Ved første øjekast taler resultatet af prøvelsen af den prækluderende retskraft imod muligheden for et søgsmål i henhold til artikel 228 EF. Eftersom proceduren i artikel 228, stk. 2, EF må anses for at være en særlig retslig procedure for opfyldelse af Domstolens domme, er det imidlertid kun medlemsstatens tilsidesættelser, i relation til hvilke Domstolen i medfør af artikel 226 EF har fastslået, at der foreligger et traktatbrud, som kan behandles inden for disse rammer [29]. Når den tidligere doms retskraft ikke er til hinder for et klagepunkt i en ny sag, må det således antages, at klagepunktet heller ikke kan vedrøre gennemførelsen af den tidligere dom.

56. En doms retskraft og dens fuldbyrdelse i henhold til artikel 228 EF forfølger ganske vist forskellige mål. Ved anvendelsen af artikel 228 EF kommer det ikke an på, om bestemte klagepunkter udgør en risiko for, at Domstolen træffer afgørelse i modstrid med en tidligere dom, men på, om medlemsstaten har truffet de foranstaltninger, som er nødvendige for opfyldelsen af en dom, hvorved der er konstateret et traktatbrud i medfør af artikel 226 EF. Spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der skal træffes, er imidlertid ikke genstand for den oprindelige dom i henhold til artikel 226 EF [30]. Dermed kan en tidligere doms retskraft i intet tilfælde være til hinder for en tvist om, hvorvidt en medlemsstat har truffet passende foranstaltninger. Med andre ord vedrører proceduren i medfør af artikel 228

28 — I artikel 260, stk. 2, TEUF er den administrative procedure afkortet, idet en begrundet stillingtagen ikke længere er nødvendig.

29 — Dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 17.

30 — Dom af 18.7.2007, sag C-503/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6153, præmis 15.

EF i henhold til sin karakter andre faktiske og retlige spørgsmål end en forudgående procedure i henhold til artikel 226 EF.

57. Rækkevidden af forpligtelserne ifølge en første dom i henhold til artikel 228, stk. 1, EF vil ikke her blive undersøgt i detaljer. Under alle omstændigheder vil Domstolen foretage en prøvelse af nye nationale bestemmelser med henblik på at afgøre, om de fuldt ud opfylder den oprindelige dom [31], eller om de er til hinder for en fuldstændig opfyldelse heraf, idet de viderefører tilsidesættelsen på en anden måde [32]. Navnlig vil en første dom om manglende gennemførelse af et direktiv også være tilsidesat som omhandlet i artikel 228, stk. 1, EF, når de efterfølgende gennemførelsesforanstaltninger er ufuldstændige [33]. Anbringendet om ufuldstændig gennemførelse er således grundlæggende indeholdt i anbringendet om manglende gennemførelse [34].

58. Den foreliggende sag vedrører en påstand om en ufuldstændig opfyldelse af den første dom. Domstolen fastslog ved dommen af 8. marts 2001, at Luxembourg slet ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til nitratdirektivet for så vidt angik kunstgødning [35]. Kommissionen har nu gjort gældende, at Luxembourg ikke har gennemført to bestemte forpligtelser i henhold til dette direktiv for så vidt angår kunstgødning.

31 — Dom af 15.10.1985, sag 281/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3397. Denne sag vedrørte reglerne for markedsføring af eddike. Ifølge den første dom af 9.12.1981, sag 193/80, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3019, havde Italien tilsidesat princippet om frie varebevægelser ved at forbyde markedsføring og indførsel af eddike fremstillet af landbrugsprodukter, med undtagelse af eddike fremstillet ved eddikegæring af vin, og havde forbeholdt vineddike betegnelsen »eddike«. Den anden dom vedrørte alene den omstændighed, at betegnelsen »eddike« var forbeholdt vineddike i bestemmelserne til opfyldelse af den oprindelige dom. Jf. i denne retning også dom af 14.3.2006, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2461, præmis 36, og af 18.7.2006, sag C-119/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6885, præmis 28-32.

32 — Ifølge dom af 10.4.1984, sag 324/82, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1861, var det uforeneligt med sjette direktiv at opkræve moms på biler af listeprisen uden at tage hensyn til den faktiske købspris. Belgien tilpassede herefter de nationale momsbestemmelser og indførte regler om registreringsafgift med det resultat, at reduktionen af momsen blev udlignet af registreringsafgiften. Denne fremgangsmåde udgjorde ifølge dom af 4.2.1988, sag 391/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 579, en tilsidesættelse af den første dom.

33 — Jf. dom af 17.12.1981, forenede sager 30/81 — 34/81, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3379, og af 2.8.1993, sag C-366/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4201, om gennemførelse af direktiv 75/439/EØF om bortskaffelse af olieaffald, af 12.7.1988, sag 322/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3995, og af 9.3.1994, sag C-291/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 859, om gennemførelse af Rådets direktiv 78/659/EØF af 18.7.1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri, samt af 17.6.1987, sag 1/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 2797, og af 5.5.1993, sag C-174/91, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2275, vedrørende gennemførelsen af Rådets direktiv 80/68/EØF af 17.12.1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer i regionen Vallonien.

34 — Dom af 16.6.2005, sag C-456/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5335, præmis 40, og mit forslag til afgørelse af 15.1.2009, sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6277, punkt 42. Jf. i denne retning vedrørende det specifikke tilfælde af en procedure i henhold til artikel 228, stk. 2, EF dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 31, præmis 38.

35 — Nævnt i fodnote 3, præmis 29.

59. I dommen af 8. marts 2001 blev disse bestemte forpligtelser ganske vist enten slet ikke behandlet eller i hvert fald ikke behandlet specifikt for så vidt angår kunstgødning. Hvis forpligtelserne imidlertid finder anvendelse på kunstgødning, udgjorde de en del af konklusionen om, at kravene i henhold til nitratdirektivet slet ikke var opfyldt for så vidt angik kunstgødning.

60. Følgelig kunne Kommissionen for så vidt angår det første anbringendes tredje led og det tredje anbringende have indledt proceduren i artikel 228, stk. 2, EF.

Den præklusive virkning af artikel 228, stk. 2, EF

61. Følgelig skal det efterprøves, om muligheden for søgsmål i henhold til artikel 228, stk. 2, EF er til hinder for søgsmål i henhold til artikel 226 EF. Der er to faktorer, som peger i retning af en sådan præklusiv virkning. For det første vil Kommissionen kunne være forpligtet til at gennemføre proceduren i artikel 228 EF. For det andet vil artikel 228, stk. 2, EF kunne anses for at være lex specialis i forhold til artikel 226 EF.

62. Nærmere bestemt udledte generaladvokat Fennelly af ordlyden af artikel 228, stk. 2, EF, at Kommissionen skulle gennemføre proceduren i henhold til denne bestemmelse, hvis en første dom ikke var opfyldt fuldstændigt [36], idet bestemmelsen med hensyn til den administrative procedure har følgende præceptive ordlyd:

»Hvis Kommissionen finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet disse foranstaltninger [til opfyldelse af den oprindelige dom [37]], afgiver den, efter at have givet denne stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, en begrundet udtalelse.«

63. Denne ordlyd er imidlertid reelt overensstemmende med artikel 226, stk. 1, EF, hvorefter det ifølge fast retspraksis er overladt til Kommissionens skøn at indlede den administrative procedure [38]. Dermed bliver Kommissionens skønsbeføjelse med hensyn til at indlede et søgsmål, jf. ordlyden af artikel 226, stk. 2, EF, udvidet til at omfatte den administrative procedure. Der ville praktisk set ikke være megen mening i at indlede den administrative procedure, hvis Kommissionen fra starten af ikke havde tænkt sig at indlede et søgsmål.

36 — Forslag til afgørelse af 16.11.1995, sag C-334/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1307, punkt 13.

37 — Min tilføjelse.

38 — Jf. bl.a. dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, præmis 11, af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981, præmis 6 ff., og af 24.3.2009, sag C-445/06, Danske Slagterier, Sml. I, s. 2119, præmis 44.

64. For Domstolen er det frem for alt sammenhængen (»l'économie«) i traktatbrudsproceduren, der er udslagsgivende i forhold til at begrunde Kommissionens skønsbeføjelse [39]. Formålet med proceduren er ikke at identificere hver enkelt tilsidesættelse af traktaterne eller den afledte ret, men den skal medvirke til at fremme den ensartede effektivitet af disse bestemmelser i alle medlemsstater. Formålet med den administrative procedure er navnlig at give medlemsstaten lejlighed til at bringe sine regler i overensstemmelse med traktatens krav på frivilligt grundlag eller i givet fald begrunde sin stillingtagen [40]. Herudfra er udviklet den idé, at Kommissionen og medlemsstaten inden for rammerne af traktatbrudsproceduren »forhandler« om, hvorledes medlemsstaten på frivilligt grundlag kan bringe sine regler i overensstemmelse med traktatens krav eller i givet fald begrunde sin stillingtagen [41].

65. Den præceptive formulering af artikel 226 EF forpligter derfor ikke Kommissionen til under bestemte betingelser at indlede proceduren, men kun til at gennemføre de fastsatte processuelle skridt, før den kan anlægge sag.

66. Da bestemmelserne har en temmelig ensartet ordlyd, må det samme gælde for artikel 228, stk. 2, EF, som for artikel 226 EF [42]. Kommissionen er følgelig ikke forpligtet til at indlede proceduren i artikel 228 EF, når den er af den opfattelse, at en medlemsstat ikke har truffet alle de foranstaltninger, der følger af en dom afsagt af Domstolen.

67. Men artikel 228, stk. 2, EF kunne muligvis som en mere speciel procedure have forrang for artikel 226 EF [43]. Til støtte herfor har generaladvokat Fennelly anført, at det udtrykkeligt fremgår af artikel 228, stk. 2, EF, at bestemmelsen ikke berører bestemmelserne i artikel 227 EF, men en sådan undtagelse er ikke fastsat med hensyn til artikel 226 EF [44]. Det ville således være op til Kommissionen, om den ville indlede proceduren efter artikel 228, stk. 2, EF, men den ville ikke i stedet kunne bringe proceduren i artikel 226 EF i anvendelse.

39 — Dommen i sagen Star Fruit mod Kommissionen, nævnt i fodnote 38, og i sagen Sonito m.fl., nævnt i fodnote 38, præmis 6. Jf. desuden dom af 14.12.1971, sag 7/71, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1971 s. 295, org.ref.: Rec. s. 1003, præmis 5.

40 — Domme af 23.10.1997, sag C-157/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5699, præmis 60, sag C-158/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5789, præmis 56, og sag C-159/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5815, præmis 103, samt dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 44.

41 — Rettens dom af 14.10.1999, sag T-309/97, Bavarian Lager mod Kommissionen, Sml. II, s. 3217, præmis 46, og af 12.9.2007, sag T-36/04, API mod Kommissionen, Sml. II, s. 3201, præmis 121. Jf. desuden mit forslag til afgørelse af 8.9.2009, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, som endnu verserer, punkt 105-110.

42 — Jf. i denne retning Rettens kendelse af 7.9.2009, sag T-186/08, LPN mod Kommissionen, foreligger alene i en portugisisk og en fransk sprogudgave, præmis 49.

43 — Således forslaget til afgørelse fra generaladvokat Fennelly i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 36, punkt 13 ff.

44 — Forslaget til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 36, punkt 14.

68. Domstolen har ganske vist i mindst ét tilfælde efter indførelsen af artikel 228, stk. 2, EF tilladt et søgsmål i henhold til artikel 226 EF som følge af manglende opfyldelse af en tidligere dom [45], selv om et søgsmål i henhold til artikel 228, stk. 2, EF i dette tilfælde dog formodentlig ikke ville have kunnet antages til realitetsbehandling, da Kommissionen havde gennemført den administrative procedure, før denne bestemmelse blev indført [46].

69. Vigtigere er det, at Kommissionen regelmæssigt påtaler den fuldstændige mangel på gennemførelse af et direktiv ved en første traktatbrudsprocedure og i forlængelse heraf indleder en eller sågar flere nye traktatbrudsprocedurer i henhold til artikel 226 EF som følge af ufuldstændig eller fejlagtig gennemførelse af et direktiv [47]. Hverken Domstolen eller medlemsstaterne har hidtil kritiseret denne praksis.

70. Denne praksis taler for, at en eventuel lex specialis-karakter af artikel 228, stk. 2, EF i forhold til artikel 226 EF begrænses til søgsmål, der udtrykkeligt omhandler den mangelfulde opfyldelse af en oprindelig dom i henhold til artikel 226 EF. Søgsmål vedrørende andre krænkelser, som fører til en mangelfuld opfyldelse af domme, kunne til gengæld støttes på artikel 226 EF inden for rammerne af den tidligere doms retskraft.

71. Denne synsvinkel støttes desuden af sammenhængen i traktatbrudsproceduren, som begrunder Kommissionens skønsbeføjelse med hensyn til at indlede og gennemføre sådanne procedurer. Det er frem for alt Kommissionens opgave at bedømme, hvorledes overholdelsen af traktaterne sikres bedst. Herved kan Kommissionen henholde sig til princippet om loyalt samarbejde med medlemsstaterne, selv om dette princip ikke afskærer Kommissionen fra at vælge bestemte metoder til retshåndhævelse [48]. I tilfælde af tvivl om, hvorvidt en tidligere dom er blevet tilsidesat, kan det være fornuftigt ikke at afgøre tvisten under den umiddelbare trussel om sanktioner i henhold til artikel 228, stk. 2, EF, men først vælge at gå via den traditionelle traktatbrudsprocedure. Dette gælder navnlig, når mangler ved gennemførelsen muligvis

45 — Dom af 7.3.1996, sag C-334/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1307.

46 — Der henvises hertil i dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 42.

47 — Jf. f.eks. dom af 25.2.1999, sag C-195/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1169, og dommen af 8.11.2001, nævnt i fodnote 10, om nitratdirektivet samt dom af 11.12.1997, sag C-83/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7191, og af 10.1.2006, sag C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 53, om Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7).

48 — Jf. dom af 6.10.2009, sag C-562/07, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 9553, præmis 18 ff.

skyldes, at den pågældende medlemsstat har indført gennemførelsesforanstaltningerne i hast efter pres fra Kommissionen.

72. Artikel 260, stk. 3, TEUF, der blev føjet til den tidligere artikel 228 EF, understreger vægten af Kommissionens skønsbeføjelse ved gennemførelsen af fællesskabsretten via traktatbrudsproceduren. Bestemmelsen giver endda Kommissionen ret til for fremtiden at anmode om betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde allerede i den første procedure i henhold til artikel 258 TEUF som følge af, at der ikke er givet meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger. Domstolen kan imidlertid i modsætning til, hvad der var gældende for sanktionerne i henhold til den tidligere artikel 228, stk. 2, EF [49], alene pålægge sådanne sanktionsbetalinger op til det beløb, der er angivet af Kommissionen. Denne afgør således, om den vil lægge et endnu større pres på medlemsstaterne i denne fase med henblik på at fremskynde gennemførelsen af fællesskabsretten. Det er dog åbenbart, at Kommissionen ikke er forpligtet til at gøre det.

73. Muligheden for at anlægge sag i henhold til artikel 228, stk. 2, EF vedrørende de foreliggende kritikpunkter fremsat af Kommissionen er således ikke til hinder for, at der anlægges sag i henhold til artikel 226 EF. Søgsmålet kan derfor i det hele antages til realitetsbehandling.

49 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 13, præmis 90 ff.

B — *Realiteten*

74. Kommissionen har støttet søgsmålet på fire anbringender vedrørende indholdet af handlingsprogrammerne i nitratdirektivets artikel 5. Før jeg tager detaljeret stilling til disse anbringender, er det nødvendigt at knytte to indledende kommentarer til Luxembourgs argumentation og til det retlige grundlag for handlingsprogrammerne.

1. Luxembourgs argumentation

75. Luxembourg har først bestridt Kommissionens anbringender i duplikken. I henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling — dvs. efter indgivelse af svarskrift — medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som først er kommet frem under retsforhandlingerne [50].

50 — Jf. dom af 5.11.2002, sag C-471/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 9681, præmis 41 ff.

76. Luxembourg var imidlertid fra starten af bekendt med de i stævningen anførte anbringender. Følgelig er Luxembourgs anbringender herom i duplikken fremsat for sent.

77. Det skal derfor i det væsentlige efterprøves, om der er grundlag for søgsmålet, og der vil kun subsidiært blive taget stilling til Luxembourgs anbringender i tilfælde af, at Domstolen alligevel måtte ønske at udtale sig om dem.

2. Det retlige grundlag for handlingsprogrammerne

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

79. Til dette formål skal medlemsstaterne bl.a. identificere sårbare zoner, der kan blive forurenet af nitrat, såfremt der ikke træffes beskyttelsesforanstaltninger. Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 5, stk. 1, udarbejde handlingsprogrammer for så vidt angår disse zoner. Luxembourg har i henhold til artikel 3, stk. 5, erklæret, at de i direktivet omhandlede handlingsprogrammer er iværksat på hele det nationale område.

80. Ifølge ellevte betragtning til direktivet skal sådanne handlingsprogrammer omfatte foranstaltninger til at begrænse anvendelsen af enhver form for kvælstofholdig gødning på landbrugsjord og skal især indeholde specifikke begrænsninger for anvendelse af husdyrgødning.

81. Ifølge nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra a) og b), skal handlingsprogrammerne fastsætte bestemmelser om de ufravigelige foranstaltninger i bilag III og i kodekserne for godt landmandskab. Kodekserne for godt landmandskab skal ifølge artikel 4, stk. 1, litra a), mindst indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter.

82. Forholdet mellem foranstaltningerne i henhold til bilag III til nitratdirektivet og kodekserne for godt landmandskab er reguleret ved artikel 5, stk. 4, litra b). Sidstnævnte bestemmelser skal alene indføjes i handlingsprogrammerne, såfremt de ikke er blevet erstattet af foranstaltningerne i bilag III.

3. Det første anbringende om perioder for tilførsel til jorden

83. Det første anbringende omfatter tre led vedrørende procedurerne og perioderne for tilførsel af gødning til jorden. Ifølge Kommissionen er de relevante bestemmelser fastsat i bilag II, afsnit A, punkt 1, og bilag III, punkt 1, nr. 1), til nitratdirektivet.

84. Ifølge bilag II, afsnit A, punkt 1, til nitratdirektivet skal en kodeks eller kodekser for godt landmandskab indeholde bestemmelser om perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig, for så vidt dette er relevant.

85. Ifølge bilag III, punkt 1, nr. 1), til nitratdirektivet skal handlingsprogrammerne omfatte regler vedrørende de perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt. Denne bestemmelse træder i stedet for bilag II, afsnit A, punkt 1, og er derfor alene relevant i henhold til artikel 5, stk. 4, litra b).

Anbringendets første led

86. For det første har Kommissionen påtalt, at de luxembourgske bestemmelser vedrørende perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt, ikke omfatter kunstgødning.

87. I henhold til nitratdirektivets artikel 2, litra e), er gødning alle stoffer, der indeholder en eller flere kvælstofforbindelser, og som tilføres jorden for at øge planternes vækst. Ifølge artikel 2, litra f), er kunstgødning ethvert gødningsstof, der er fremstillet ved en industriel proces. Følgelig gælder bestemmelserne om gødning også for kunstgødning [51].

88. For så vidt angår nødvendigheden af et forbud mod tilførsel til jorden i bestemte perioder har Domstolen allerede vedrørende kodekserne for godt landmandskab i bilag II, afsnit A, punkt 1, til nitratdirektivet fastslået, at bestemmelserne skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom de geologiske og klimatiske kendetegn for hvert område [52]. Tilsvarende må også gælde for bilag III, punkt 1, nr. 1), da denne bestemmelse forfølger samme formål som kodekserne for godt landmandskab.

89. Det må i princippet antages, at de objektive grunde til et forbud mod tilførsel af

51 — Jf. i denne retning dom af 2.10.2003, sag C-322/00, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11267, præmis 133 ff.

52 — Dommen i sagen Kommission mod Nederlandene, nævnt i fodnote 51, præmis 136. Dommens præmis 155 går videre endnu: *Kun* de objektive kriterier, der er knyttet til de fysiske, geologiske og klimatiske vilkår for hvert område, kan tages i betragtning ved vurderingen af, om elementerne i direktivets bilag II, afsnit A, er relevante.

husdyrgødning til jorden også gælder for kunstgødning. Luxembourg har heller ikke anført nogen argumenter vedrørende dette punkt under den retslige procedure. Af økonomiske grunde er det ganske vist usandsynligt, at landmænd tilfører jorden kunstgødning i disse perioder, da dette ikke medfører nogen økonomisk nytteværdi. Mens husdyrgødning også opstår, når gødning er meningsløs, skal kunstgødning da også betales. Dette retfærdiggør dog ikke, at kunstgødning ikke er omfattet af forbuddet [53]. Af retssikkerhedsmæssige grunde bør det tværtimod gøres klart, at heller ikke kunstgødning må spredes i disse perioder.

90. Luxembourg har følgelig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra b), og bilag III, punkt 1, nr. 1), hertil, da bestemmelserne vedrørende de perioder, hvor det er forbudt at tilføre jorden visse typer af gødning, ikke omfatter kunstgødning.

Anbringendets andet led

91. Med anbringendets andet led har Kommissionen påtalt, at de luxembourgske bestemmelser vedrørende perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt, ikke omfatter græsarealer. Kommissionen har korrekt anført, at der ikke er fastsat nogen udtrykkelig undtagelsesbestemmelse med hensyn til bestemte typer af landbrugsjord.

92. Ikke desto mindre afhænger dette også af de objektive kriterier, herunder navnlig Luxembourgs geologiske og klimatiske kendetegn. Kommissionen har ganske vist fremlagt undersøgelser, hvorefter græsarealer i modsætning til arealer uden bevoksning også optager en lille mængde kvælstof om efteråret og om vinteren under Luxembourgs geografiske og klimatiske betingelser, men på trods heraf er et forbud mod spredning af gødning også i henhold til disse undersøgelser nødvendigt. Denne opfattelse er i overensstemmelse med det af Domstolen fastslåede i forhold til Nederlandene [54], hvis klima snarere er gunstigt for kvælstofoptagelse om efteråret og om vinteren end Luxembourgs klima, som er præget af en noget højere beliggenhed.

93. Luxembourgs for sent fremsatte anbringender kunne ikke have modbevist Kommissionens standpunkt. Påstanden om, at græsarealer absorberer mere kvælstof, end hvad Kommissionen har antaget, ville kræve videnskabeligt bevis, hvilket Luxembourg udtrykkeligt har givet afkald på at fremlægge. Selv hvis det antages, at en lav mængde kvælstofgødning blev anvendt, ses den maksimale grænse på 80 kg pr. hektar under alle

53 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 51, præmis 135.

54 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 51, præmis 137.

omstændigheder at være overskredet signifikant. Ifølge bilag III, punkt 2, til nitratdirektivet er det tilladt i løbet af hele året at tilføre jorden 170 kg. At tillade næsten halvdelen af denne mængde i løbet af vinterhalvåret ville forudsætte, at vegetationen i løbet af denne periode forbruger næsten lige så meget kvælstof som i løbet af sommerhalvåret.

96. Nitratdirektivet indeholder ingen undtagelser fra forbuddet mod tilførsel til jorden. Undtagelser kan derfor kun tillades i form af yderligere konkretiseringer af forbuddet.

94. Luxembourg har følgelig tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra b), og bilag III, punkt 1, nr. 1), hertil, da bestemmelserne vedrørende de perioder, hvor det er forbudt at tilføre jorden visse typer af gødning, ikke omfatter græsarealer.

97. En sådan konkretisering er mulig i forbindelse med ekstraordinære klimatiske forhold, da forbuddet mod tilførsel til jorden skal fastlægges på grundlag af objektive klimatiske forhold. Med en standardiseret forbudsperiode baseret på statistiske meteorologiske data ville det således f.eks. kunne tænkes, at gødning kunne spredes tidligere, hvis vegetationsperioden et år påbegyndes særligt tidligt. Sådanne objektive kriterier for undtagelser skal imidlertid defineres mere præcist, da det kun således kan sikres, at de kompetente myndigheder overholder rammerne for nitratdirektivet.

Anbringendets tredje led

98. Undtagelser som følge af særlige driftsmæssige forhold savner derimod ethvert grundlag i nitratdirektivet. De vil derfor i intet tilfælde kunne tillades.

95. Endelig har Kommissionen anfægtet, at den kompetente minister i henhold til artikel 7 i den storhertugelige anordning fra 2000 i tilfælde af ekstraordinære klimatiske forhold eller ved usædvanlige begivenheder, som har indflydelse på landbrugsbedrifter, kan vedtage undtagelser fra forbudsperioderne. Kommissionen er af den opfattelse, at disse undtagelsesbestemmelser skal defineres mere præcist.

99. Heller ikke i dette tilfælde kunne Luxembourgs for sent fremsatte anbringender være blevet taget til følge. Navnlig kan det ikke være relevant, om Kommissionens forslag til en formulering af undtagelserne fra

nitratdirektivet ville medføre en bedre gennemførelse af direktivet end de eksisterende bestemmelser. Derimod er det alene relevant, om de eksisterende undtagelser er forenelige med direktivet. Det er heller ikke tilstrækkeligt, at det alene er de kompetente ministerier i Luxembourg, som kan godkende undtagelserne. Disse myndigheder er uden tvivl meget velkvalificerede, men en simpel praksis, som administrationen i sagens natur kan ændre efter behag, og som ikke er tilstrækkeligt kendt, kan ikke anses for at udgøre en gyldig gennemførelse af EF-traktatens forpligtelser [55]. Derudover er medlemsstaterne inden for rammerne af nitratdirektivet, som opstiller komplicerede og tekniske regler på miljøbeskyttelsesrettens område, særligt forpligtede til at påse, at deres lovgivning til sikring af dette direktivs gennemførelse er klar og præcis [56].

100. Undtagelsesbestemmelserne i artikel 7 i den storhertugelige anordning fra 2000 er derfor uforenelige med nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra b), og bilag III, punkt 1, nr. 1), hertil.

55 — Dom af 6.5.1980, sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473, præmis 11, af 20.11.2003, sag C-296/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 13909, præmis 54, af 12.7.2007, sag C-507/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5939, præmis 162, og af 13.12.2007, sag C-465/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11091, præmis 65.

56 — Således for så vidt angår direktiv 92/43 dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 26.

4. Det andet anbringende om kapaciteten til opbevaring af gødning

101. Med det andet anbringende har Kommissionen påtalt, at det ifølge artikel 8 i den storhertugelige anordning fra 2000 alene er nye anlæg og moderniserede anlæg, der skal råde over tilstrækkelig kapacitet til opbevaring af gylle. Denne forpligtelse gælder ikke for uændrede, bestående anlæg.

102. I henhold til bilag II, afsnit A, punkt 5, til nitratdirektivet skal bestemmelserne i kodekserne for godt landmandskab, for så vidt de er relevante, indeholde bestemmelser om kapaciteten af anlæg til opbevaring af 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.

103. I henhold til bilag III, punkt 1, nr. 2), omfatter handlingsprogrammerne bestemmelser om kapaciteten af anlæg til opbevaring af husdyrgødning. Denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske

opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet.

104. Kravene til godt landmandskab gælder i tillæg til bilag III, for så vidt som de vedrører opførelse af opbevaringsanlæg. Henset til den i dette anbringende omstridte opbevaringskapacitet er det derimod alene bilag III, punkt 1, nr. 2), der er relevant.

105. Begrebet husdyrgødning omfatter ifølge nitratdirektivets artikel 2, litra g), ekskrementer fra husdyr og dermed også gylle. Derfor skal der forefindes tilstrækkelig kapacitet til opbevaring af gylle.

106. Nitratdirektivet indeholder ingen undtagelser for bestående, ikke-moderniserede anlæg. Den eneste tilladte undtagelse kræver dokumentation for, at restprodukter af organisk gødning, som ikke kan opbevares, vil blive bortskaffet på en miljøvenlig måde [57]. Artikel 8 i den storhertugelige anordning indeholder imidlertid ingen betingelser af denne art.

107. I modsætning til Luxembourgs opfattelse, der blev fremført for sent, ville det heller ikke være berettiget at undtage eksisterende bedrifter. Såfremt de hverken råder over tilstrækkelig kapacitet til opbevaring eller kan garantere en miljøvenlig bortskaffelse, er de nemlig tvungne til at tilføre den overskydende organiske gødning til jorden i utide. De ville derfor nødvendigvis belaste miljøet, hvilket nitratdirektivet skal forhindre.

108. Desuden har Domstolen allerede fastslået, at kravene i nitratdirektivet og dermed også bestemmelserne om tilstrækkelig kapacitet til opbevaring er forenelige med proportionalitetsprincippet, princippet om, at forureneren betaler, og ejendomsretten [58].

109. Følgelig er artikel 8 i den storhertugelige anordning fra 2000 i strid med nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra b), og bilag III, punkt 1, nr. 2), hertil.

5. Det tredje anbringende om tilførsel af kunstgødning på stejle skråninger

110. Med det tredje anbringende har Kommissionen — uden at blive modsagt — gjort

57 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 51, præmis 47.

58 — Dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 46-57.

gældende, at de luxembourgske bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skråninger i artikel 6, afsnit A, punkt 6, i den storhertugelige anordning fra 2000 ikke omfatter kunstgødning.

111. Ifølge bilag II, afsnit A, punkt 2, til nitratdirektivet skal kodekserne for godt landmandskab indeholde bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skråninger, for så vidt de er relevante. Sådanne bestemmelser er særligt i Luxembourgs tilfælde nødvendige [59]. Der er ikke fastsat en undtagelse for kunstgødning [60].

112. Følgelig har Luxembourg tilsidesat nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra a), og bilag II, afsnit A, punkt 2, hertil, idet det ikke har vedtaget bestemmelser om tilførsel af kunstgødning på stejle skråninger.

6. Det fjerde anbringende om spredningsmetoder

113. Med det fjerde anbringende har Kommissionen påtalt, at Luxembourg ikke har vedtaget bestemmelser vedrørende spredningsmetoder, navnlig for at sikre en ensartet og effektiv spredning af gødning.

114. Bilag II, afsnit A, punkt 6, til nitratdirektivet foreskriver, at kodekserne for godt landmandskab skal 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.

115. Da sådanne bestemmelser ikke er indført i Luxembourg, må det fastslås, at denne bestemmelse er tilsidesat.

116. Luxembourgs for sent fremførte argumenter ville ikke have ændret ved denne konklusion. Spørgsmålet, om bestemmelser om spredningsmetoder ses som nødvendige i lyset af det luxembourgske landbrugs tekniske niveau, har ingen indflydelse på forpligtelsen til at foretage en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivet.

V — Sagens omkostninger

117. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part, dvs. Luxembourg, at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

59 — Dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, nævnt i fodnote 3, præmis 33.

60 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 51, præmis 134.

VI — Forslag til afgørelse

118. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) 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, da det ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 2 og 6, og bilag III, punkt 1, nr. 1) og 2).

2) Luxembourg betaler sagens omkostninger.«