JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
28 päivänä tammikuuta 2010[1]

I Johdanto

1. Komissio väittää, ettei vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annettua neuvoston direktiiviä 91/676/ETY[2] (jäljempänä nitraattidirektiivi) ole pantu asianmukaisesti täytäntöön Luxemburgissa. Kyse on tarkemmin sanoen lannoitteiden maahan levittämistä tiettyinä kausina koskevien kieltojen puuttumisesta, lietelannan säilytyskapasiteetista, lannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä sekä levittämistekniikoista.

2. Tämä oikeusriita on kuitenkin sikäli epätavallinen, että yhteisöjen tuomioistuin antoi jo 8.3.2001 ratkaisunsa samantapaisia väitteitä koskevassa asiassa.[3] Näin ollen on tutkittava, missä määrin tämä seikka on esteenä kanteen tutkittavaksi ottamiselle. Toinen prosessuaalinen ongelma liittyy siihen, että komissio on liittänyt kanteeseensa kaksi englanninkielistä lausuntoa, mutta asian oikeudenkäyntikieli on ranska.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta merkityksellinen on erityisesti EY 228 artikla (nykyisin SEUT 260 artikla):

”1. Jos yhteisön tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille tämän sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, jäsenvaltion on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

2. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole toteuttanut näitä toimenpiteitä, komissio antaa, varattuaan ensin tuolle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa, sellaisen lausunnon perusteluineen, jossa täsmennetään, miltä osin asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisön tuomioistuimen tuomiota.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 375, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisissa säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien sääntöjen mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

3 – Asia C-266/00, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.3.2001 (Kok., s. I-2073).

Jos jäsenvaltio, jota asia koskee, ei toteuta yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä komission asettamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio yksilöi samalla sen kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka asianomaisen jäsenvaltion tulisi sen käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen suorittaa.

Jos yhteisön tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

Tämä menettely ei rajoita 227 artiklan soveltamista."

4. Oikeusriidassa on kyse nitraattidirektiivin täytäntöönpanosta. Nitraattidirektiivin tavoitteista säädetään sen 1 artiklassa seuraavaa:

"Tämän direktiivin tavoitteena on:

– maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja

– estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen."

5. Nyt esillä olevan asian kannalta mielenkiintoisia ovat nitraattidirektiivin 2 artiklan e–g alakohtaan sisältyvät määritelmät siitä, mitä seuraavilla käsitteillä tarkoitetaan:

"e) 'lannoitteella' kaikkia typpiyhdistettä tai typpiyhdisteitä sisältäviä aineita, joita levitetään maahan kasvillisuuden kasvun edistämiseksi, mukaan lukien karjanlanta, kalanviljelylaitosten jätteet ja jätevesiliete,

f) 'keinolannoitteella' kaikkia lannoitteita, jotka on valmistettu teollisesti,

g) 'karjanlannalla' karjan sontaa ja virtsaa tai kuivikkeen ja karjan sonnan ja virtsan sekoitusta myös käsitellyssä muodossa."

6. Nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa säädetään nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisen toimintaohjelman sisällöstä seuraavaa:

"4 Toimintaohjelmat toteutetaan neljän vuoden kuluessa niiden laatimisesta, ja niissä on oltava seuraavat pakolliset toimenpiteet:

a) liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet,

b) ne toimenpiteet, joista jäsenvaltiot ovat määränneet 4 artiklan mukaisesti laadituissa hyvän maatalouskäytännön

ohjeissa, lukuun ottamatta niitä, jotka on korvattu liitteessä III tarkoitetuilla toimenpiteillä.”

7. Kyse on täsmällisemmin ottaen seuraavista liitteissä II ja III säädetyistä toimenpiteistä:

”LIITE II

Hyvän maatalouskäytännön ohjeet

A. Hyvissä maatalouskäytännön ohjeissa, joiden tavoitteena on vähentää nitraattien aiheuttamaa pilaantumista ja joissa otetaan huomioon yhteisön eri alueilla vallitsevat olosuhteet, olisi, sikäli kuin ne liittyvät asiaan, oltava seuraavat seikat kattavia sääntöjä:

1) kaudet, joina lannoitteiden levitys maahan ei ole aiheellista,

2) lannoitteiden käyttö maahan jyrkillä rinteillä,

3) – –

4) – –

5) lietelantasäiliöiden tilavuus ja rakenne, erityisesti toimenpiteet, joilla estetään vesien pilaantuminen sen seurauksena, että karjanlantaa tai säiliörehun kaltaisten varastoitujen kasviainesten puristemehua valuu ja imeytyy pohja- ja pintaveteen,

6) keinolannoitteiden ja karjanlannan maahan levittämistä koskevat menettelyt, erityisesti levityksen määrä ja tasaisuus, jotta ravintoaineiden pääsy veteen voitaisiin pitää hyväksyttävällä tasolla.

B. – –”

”LIITE III

Toimenpiteet, jotka on sisällytettävä 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimintaohjelmiin

1 Toimenpiteissä on oltava sääntöjä, jotka koskevat:

1) kausia, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty,

2) lietelantasäiliöiden tilavuutta; tämän tilavuuden on oltava suurempi kuin se, joka tarvitaan lannan säilytykseen koko sinä pisimpänä aikana, jona lannan levitys maahan pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä on kielletty, paitsi jos toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa, että todellisen säilytystilavuuden mahdollisesti ylittävästä lantamäärästä huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta haittaa ympäristölle,

3) – –”

III Asian tausta ja asianosaisten vaatimukset

8. Nitraattidirektiivi saatettiin aluksi osaksi Luxemburgin oikeutta orgaanisten lannoitteiden käytöstä maataloudessa ja lietteestä 14.4.1990 annetun muutetun suurherttuan asetuksen muuttamisesta 20.9.1994 annetulla suurherttuan asetuksella [4] (jäljempänä vuoden 1994 suurherttuan asetus).

9. Ensimmäinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely perustui tähän sääntelyyn. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 8.3.2001 antamassaan tuomiossa, ettei Luxemburg ole noudattanut nitraattidirektiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 ja 6 kohdan sekä 10 artiklan 1 kohdan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, kun näitä säännöksiä tulkitaan yhdessä direktiivin liitteessä II olevan A kohdan, liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan kanssa. [5]

10. Tämän ensimmäisen oikeudenkäynnin ollessa vielä kesken Luxemburg korvasi vuoden 1994 suurherttuan asetuksen typpilannoitteiden käytöstä maataloudessa 24.11.2000 annetulla suurherttuan asetuksella [6] (jäljempänä vuoden 2000 suurherttuan asetus).

11. Komissio kehotti 15.12.2006 Luxemburgia toistamiseen EY 226 artiklan (muutettuna nykyisin SEUT 258 artikla) nojalla esittämään huomautuksensa nitraattidirektiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta (virallinen huomautus). Koska Luxemburg ei vastannut kehotukseen, komissio lähetti 29.6.2007 Luxemburgille perustellun lausunnon, jossa se asetti kahden kuukauden pituisen viimeisen määräajan täytäntöönpanossa toteamiensa puutteiden poistamiseksi.

4 – Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitun tuomion 14 kohta. Asetus julkaistiin Luxemburgin suurherttuakunnan virallisessa lehdessä (Mémorial A 1994, s. 1648).

5 – Mainittu edellä alaviitteessä 3.

6 – Mémorial A 2000, s. 2856.

12. Luxemburgin esitettyä huomautuksensa 29.5.2008 komissio peruutti osan näistä väitteistä mutta pysytti muut väitteet. Komissio nosti näin ollen 2.12.2008 tarkasteltavana olevan kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

– toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut direktiivin 4 ja 5 artiklan, luettuna yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 1 alakohdan ja liitteessä III olevan 1 kohdan 1 alakohdan, liitteessä II olevan A kohdan 5 alakohdan ja liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohdan sekä liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdan ja liitteessä II olevan A kohdan 6 alakohdan kanssa, täysimääräisen ja asianmukaisen noudattamisen edellyttämiä kaikkia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, ja

– velvoittamaan Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Luxemburgin suurherttuakunta vaatii, että kanne hylätään tai jätetään tutkimatta.

14. Yhteisöjen tuomioistuin oli kehottanut jäsenvaltioita ja toimielimiä osallistumaan 2.12.2009 pidettyyn suulliseen käsittelyyn, jotta ne voivat esittää huomautuksensa väitteestä, jonka mukaan kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi ne bis in idem -periaatteen loukkaamisen vuoksi. Luxemburgin ja komission ohella suulliseen käsittelyyn osallistuivat Tanska, Saksa, Kreikka, Ranska, Italia, Alankomaat, Itävalta, Puola, Suomi, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan parlamentti.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Tutkittavaksi ottaminen*

15. Luxemburg katsoo, että kieliä koskevien järjestelyjen rikkomisen vuoksi kanne on hylättävä tai toissijaisesti jätettävä tutkimatta. Sen mukaan kannetta ei lisäksi voida ottaa tutkittavaksi ne bis in idem -periaatteen vuoksi, koska yhteisöjen tuomioistuin on jo antanut ratkaisunsa osasta kanneperusteita.

1. Kieliä koskevat järjestelyt

16. Luxemburg perustaa väitteensä kieliä koskevien järjestelyjen rikkomisesta siihen, että komissio on toimittanut kanteen liiteasiakirjoissa kaksi englanninkielistä tutkimusta, joihin ei ole oheistettu ranskankielistä käännöstä.

17. Työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla nyt esillä olevan asian oikeudenkäyntikieli on ranska, koska se on yksi Luxemburgin virallisista kielistä. Näin ollen työjärjestyksen 29 artiklan 3 kohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen nojalla kirjelmät ja liiteasiakirjat on esitettävä oikeudenkäyntikielellä ja muulla kuin oikeudenkäyntikielellä esitettyihin liiteasiakirjoihin on oheistettava oikeudenkäyntikielelle tehty käännös.

18. EY 226 artiklaan perustuvaa kannetta ei siten mahdollisesti voitaisi ottaa tutkittavaksi, jos sitä ei ole laadittu kokonaisuudessaan oikeudenkäyntikielellä tai jos komissio valitsee kielen, jota se ei saa käyttää asianomaisen jäsenvaltion tapauksessa. Tuomioistuimen kieliä koskevilla järjestelyillä nimittäin taataan erityisesti se, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne voidaan nostaa jäsenvaltiota vastaan ainoastaan yhdellä sen virallisista kielistä. Tämä helpottaa jäsenvaltion puolustautumista.

19. Nyt esillä olevassa asiassa kanne on laadittu kokonaisuudessaan ranskaksi. Luxemburg pystyi siksi ottamaan kaikki komission väitteet huomioon ongelmitta. Näin ollen kannetta ei voida Luxemburgin näkemyksestä poiketen jättää kokonaan tutkimatta kieliä koskevien järjestelyjen rikkomisen vuoksi.

20. On kuitenkin mahdollista, ettei kahta englanniksi laadittua asiakirjaa voida ottaa huomioon. Komissio vetoaa tältä osin perustellusti työjärjestyksen 29 artiklan 3 kohdan kolmanteen alakohtaan. Siinä määrätään, että jos asiakirjat (englanniksi: *documents*, ranskaksi: *pièces et documents*) ovat laajoja, käännökset voidaan rajoittaa otteisiin niistä. Nyt esillä olevassa asiassa on tehty näin, sillä komissio on toistanut kannekirjelmässään ranskaksi ne kohdat, joita se pitää asian kannalta merkityksellisinä.

21. Siltä varalta, että näiden asiakirjojen kattava tarkastelu vaikuttaa tarpeelliselta, työjärjestyksen 29 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan toisessa virkkeessä määrätään, että yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin aina, joko omasta aloitteestaan tai asianosaisen pyynnöstä, vaatia laajempaa tai täydellistä käännöstä. Myös näin on tapahtunut nyt esillä olevassa asiassa sen jälkeen, kun Luxemburg oli moittinut käännöksen puuttumista.

22. Luxemburgin puolustautuminen kuitenkin vaikeutui ainakin sikäli, ettei käännöstä ollut saatavilla vastineen jättämisen määräajan päättyessä. Tämän haitan Luxemburg olisi kuitenkin voinut estää hakemalla määräajan pidentämistä työjärjestyksen 40 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

25. Kieliä koskeviin järjestelyihin perustuva Luxemburgin väite on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

2. Yhteisöjen tuomioistuimen 8.3.2001 antaman tuomion vaikutukset

23. Vaihtoehtoisesti Luxemburg olisi voinut esittää tutkittavaksi ottamista koskevat epäilynsä työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohdan mukaisesti erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvänä seikkana. Tämän oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvän seikan yhteydessä Luxemburg olisi mahdollisesti saanut vielä kerran tilaisuuden esittää huomautuksia asiakysymyksestä. [7]

26. Lisäksi Luxemburg katsoo, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi ne bis in idem -periaatteen loukkaamisen vuoksi, koska yhteisöjen tuomioistuin on jo 8.3.2001 antanut osittain ratkaisun nyt esillä olevassa asiassa esitetyistä kanneperusteista. Tästä syystä komissio voi Luxemburgin mukaan käyttää korkeintaan EY 228 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä, mutta se ei voi aloittaa EY 226 artiklaan perustuvaa menettelyä.

24. Se, ettei Luxemburg ole käyttänyt näitä mahdollisuuksia välttääkseen puolustautumisessaan mahdollisesti ilmenevät vaikeudet, ei voi johtaa työjärjestyksen määräysten mukaisesti esitettyjen asiakirjojen poistamiseen asiakirja-aineistosta siksi, ettei niitä voida ottaa huomioon.

27. Näitä väitteitä ei mielestäni voida hyväksyä. Ne bis in idem -periaatetta ei voida soveltaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn (tästä jäljempänä a kohdassa). Yhteisöjen tuomioistuimen 8.3.2001 antaman tuomion oikeusvoimaisuus voisi lähtökohtaisesti estää uuden kanteen tutkittavaksi ottamisen, mutta komission kanneperusteet eivät koske yhteisöjen tuomioistuimen oikeusvoimaisia toteamuksia (tästä jäljempänä b kohdassa). Komission ei myöskään tarvitse noudattaa EY 226 artiklaan perustuvan menettelyn sijasta EY 228 artiklan 2 kohtaan perustuvaa menettelyä (tästä jäljempänä c kohdassa).

7 – Asia C-197/09 RX-II, M v. EMEA, tuomio 17.12.2009 (Kok., s. I-12033, 48 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

a) Ne bis in idem -periaate

28. Ne bis in idem -periaatteen mukaan seuraamusten määrääminen [8] samalle henkilölle useamman kuin yhden kerran samasta lainvastaisesta käyttäytymisestä saman oikeushyvän suojelemiseksi tai vastaavan syytteen nostaminen [9] on kiellettyä. Yhteisöjen tuomioistuin on jo tarkastellut vastaavia väitteitä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä ja hylännyt ne sillä perusteella, ettei kyse ole samasta asiasta. [10] Se ei kuitenkaan ole todennut nimenomaisesti, voidaanko tätä periaatetta ylipäätään soveltaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn. [11]

29. Osa jäsenvaltioista katsoo, ettei ne bis in idem -periaatetta pidä soveltaa EY 226 artiklaan perustuvaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn. Kyseinen menettely ei johda seuraamukseen, vaan ainoastaan objektiiviseen toteamukseen. [12]

30. Erityisesti Puola on sitä vastoin korostanut, että EY 226 artiklaan perustuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely muodostaa kokonaisuuden EY 228 artiklaan perustuvan täytäntöönpanomenettelyn kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut EY 228 artiklan 2 kohdassa määrätyn uhkasakon ja kiinteämääräisen hyvityksen seuraamuksiksi, joihin ne bis in idem -periaatetta voidaan lähtökohtaisesti soveltaa. [13]

31. En ole vakuuttunut siitä, että ne bis in idem -periaatetta voidaan soveltaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteen vaiheeseen.

32. Sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan [14]

8 – Yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-123, 338 kohta) ja yhdistetyt asiat C-101/07 P ja C-110/07 P, Coop de France Bétail et Viande v. komissio, tuomio 18.12.2008 (Kok., s. I-10255, 127 kohta).

9 – Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla sekä yhdistetyt asiat C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomio 15.10.2002 (Kok., s. I-8375, 59 kohta) ja 6.8.2008 esittämäni kannanotto asiassa C-296/08 PPU, Santesteban Goicoechea, tuomio 12.8.2008 (Kok., s. I-6307, kannanoton 53 kohta).

10 – Asia C-127/99, komissio v. Italia, tuomio 8.11.2001 (Kok., s. I-8305, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat); asia C-337/05, komissio v. Italia, tuomio 8.4.2008 (Kok., s. I-2173, 25 kohta) ja asia C-157/06, komissio v. Italia, tuomio 2.10.2008 (Kok., s. I-7313, 19 kohta). Vastaavasti julkisasiamies Geelhoedin 31.5.2001 esittämä ratkaisuehdotus edellä mainitussa asiassa C-127/99 (Kok., s. I-8305, ratkaisuehdotuksen 46 kohta) ja 21.10.2004 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-212/03, komissio v. Ranska, tuomio 26.5.2005 (Kok., s. I-4213, ratkaisuehdotuksen 23 kohta) sekä julkisasiamies Mazákin 10.7.2007 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-337/05, komissio v. Italia (Kok., s. I-2173, 32 kohta).

11 – Asiassa C-416/02, komissio v. Espanja, 8.9.2005 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-7487, 65 kohta) tämä kysymys jätettiin nimenomaisesti avoimeksi.

12 – Näin myös julkisasiamies Stix-Hacklin 12.5.2005 esittämässä ratkaisuehdotuksessa asiassa C-416/02, komissio v. Espanja, tuomio 8.9.2005 (Kok., s. I-7487, ratkaisuehdotuksen 155 kohta).

13 – Asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6263, 84 kohta).

14 – Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen seitsemäs lisäpöytäkirja, sellaisena kuin se on muutettuna 11. lisäpöytäkirjalla, Strasbourg 1984, European Treaty Series nro 117. Lisäpöytäkirjan on ratifioinut tähän mennessä 23 jäsenvaltiota, mutta eivät Belgia, Saksa, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta.

4 artiklan nojalla ne bis in idem -periaatetta sovelletaan rikosoikeudellisiin menettelyihin, joihin voidaan lukea myös hallinnolliset seuraamusjärjestelmät, esimerkiksi kilpailuoikeudelliset seuraamusjärjestelmät. [15] Myös tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklan tarkoituksena on suojella unionin kansalaisia siltä, että henkilö voidaan *asettaa* uudelleen *syytteeseen* samasta teosta toisen sopimusvaltion alueella. [16]

33. EY 228 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely on sitä vastoin tuomioiden täytäntöönpanoa koskeva erityinen oikeudenkäyntimenettely eli toisin sanoen täytäntöönpanomenettely. [17] Tuomion täytäntöön panemiseksi määrättävät seuraamukset ovat luonteeltaan erilaisia kuin repressiiviset seuraamukset. Kaksinkertainen täytäntöönpano ei tosin ole mahdollista, mutta pakottavat toimenpiteet voidaan toistaa, jos se on tarpeen kyseessä olevan toimen täytäntöön panemiseksi.

34. Tärkein täytäntöönpanotoimia koskeva rajoitus on suhteellisuusperiaate. [18] Tämän periaatteen yleisiä vaatimuksia [19] sovellettaessa täytäntöönpanotoimilla ei saa – myöskään niitä toistettaessa – ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista ensimmäisen tuomion täytäntöön panemiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on sovellettava vähiten pakottavaa, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

35. Vaikka täytäntöönpanoa koskeviin seuraamuksiin sovellettaisiinkin näkemyksestäni poiketen ne bis in idem -periaatetta, olisi liioiteltua soveltaa sitä jokaiseen tuomioon, jonka täytäntöönpanon yhteydessä voidaan soveltaa seuraamuksia. Silloin tämän periaatteen piiriin nimittäin kuuluisivat esimerkiksi myös kaikki siviiliasioissa annetut tuomiot, joissa asianosaisen tai asianosaisten todetaan olevan velvollisia toteuttamaan tiettyjä toimia tai laiminlyöneen ne.

36. Lopuksi todettakoon, että näillä kysymyksillä on nyt esillä olevassa asiassa kuitenkin toissijainen merkitys, koska 8.3.2001 annetun tuomion oikeusvoimaisuudella on vastaava estävä vaikutus kuin ne bis in idem -periaatteella.

15 – Ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 24.1.2008 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-55/07 ja C-56/07, Michaeler ja Subito GmbH, tuomio 24.4.2008 (Kok., s. I-3135, ratkaisuehdotuksen 56 kohta).

16 – Asia C-467/04, Gasparini ym., tuomio 28.9.2006 (Kok., s. I-9199, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 92 kohta ja asia C-457/07, komissio v. Portugali, tuomio 10.9.2009 (Kok., s. I-8091, 47 kohta).

18 – Ks. EY 228 artiklan 2 kohtaan perustuvasta menettelystä asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000 (Kok., s. I-5047, 90 kohta) ja asia C-278/01, komissio v. Espanja, tuomio 25.11.2003 (Kok., s. I-14141, 41 ja 49 kohta).

19 – Ks. esim. asia 265/87, Schräder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989 (Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 21 kohta); asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok., s. I-4023, 13 kohta); asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 81 kohta); asia C-174/05, Zuid-Hollandse Milieufederatie ja Natuur en Milieu, tuomio 9.3.2006 (Kok., s. I-2443, 28 kohta) ja asia C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins, tuomio 24.5.2007 (Kok., s. I-3997, 45 kohta).

b) Oikeusvoima

37. Oikeusvoimaa ja lainvoimaa koskeva periaate varmistaa oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden sekä hyvän lainkäytön. Kaikkien käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytön tai näitä oikeussuojakeinoja varten säädettyjen määräaikojen umpeen kulumisen jälkeen lopullisiksi tulleita tuomioistuinten päätöksiä ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi. [20] Siten tuomion oikeusvoima ulottuu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä niihin tosiasia- ja oikeuskysymyksiin, jotka ensimmäisessä tuomiossa nimenomaisesti tai väistämättä on ratkaistu. [21]

38. Tuomion oikeusvoimaisuus on näin ollen esteenä uuden kanteen tutkittavaksi ottamiselle, sikäli kuin on olemassa vaara, että unionin tuomioistuimen uusi ratkaisu on ristiriidassa aiemmassa tuomiossa esitettyjen tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevien toteamusten kanssa. Tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat paitsi tuomiolauselma myös kyseisen tuomion perustelut, jotka ovat tuomiolauselman tarpeellinen tuki ja joita ei tämän takia voida tuomiolauselmasta erottaa. [22]

39. Ristiriitaisuuden vaaran voisi sulkea pois jo se, että nitraattidirektiivin rikkomista tutkitaan eri ajankohtina. Yhteisöjen tuomioistuimen 8.3.2001 antama tuomio koski sitä, onko Luxemburg pannut täytäntöön nitraattidirektiivin säännökset 26.2.2000, [23] kun taas nyt esillä olevassa asiassa kyse on täytäntöönpanon tilanteesta 29.8.2007. Sen toteamuksen kanssa, että Luxemburg on rikkonut nitraattidirektiiviä vuonna 2000, ei voisi olla ristiriidassa toteamus, jonka mukaan tämä jäsenvaltio ei ole rikkonut direktiiviä vuonna 2007. Oikeusrauhaa ei kuitenkaan edistäisi, jos jo todetun lainsäädännön rikkomisen lainvastaisuus riitautettaisiin uudelleen ainoastaan siksi, että lainsäädännön rikkominen jatkuu edelleen.

40. Sama pätee siihen yksinkertaiseen seikkaan, että vuoden 1994 suurherttuan asetus on sittemmin korvattu vuoden 2000 suurherttuan asetuksella. Tuomion oikeusvoima estää yhä uusia kansallisia säännöksiä

20 – Asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003 (Kok., s. I-10239, 38 kohta); asia C-234/04, Kapferer, tuomio 16.3.2006 (Kok., s. I-2585, 20 kohta) ja asia C-2/08, Fallimento Olimpiclub, tuomio 3.9.2009 (Kok., s. I-7501, 22 kohta).

21 – Asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991 (Kok., s. I-347, 14 kohta); edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomion 44 kohta ja asia C-462/05, komissio v. Portugali, tuomio 12.6.2008 (Kok., s. I-4183, 23 kohta). Saksankielisessä käännöksessä käytetään ilmaisua ”Gegenstand der betreffenden gerichtlichen Entscheidung” (suomenkielisessä versiossa ”tuomioistuimen päätöksellä – – ratkaistu”), ranskankielisessä alkuperäisversiossa otetaan kuitenkin lähtökohdaksi se, mitkä kysymykset ”on ratkaistu” (tranchés).

22 – Yhdistetyt asiat 97/86, 193/86, 99/86 ja 215/86, Asteris ym. v. komissio, tuomio 26.4.1988 (Kok., s. 2181, 27 kohta); yhdistetyt asiat C-442/03 P ja C-471/03 P, P & O European Ferries (Vizcaya) ja Diputación Foral de Vizcaya v. komissio, tuomio 1.6.2006 (Kok., s. I-4845, 44 ja 47 kohta) ja asia C-308/07 P, Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, tuomio 19.2.2009 (Kok., s. I-1059, 57 kohta). Ks. esim. asia C-440/07 P, komissio v. Schneider Electric, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6413, 113 kohta ja sitä seuraava kohta). Vastaavasti ne bis in idem -periaatteesta edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-127/99, tuomion 28 kohta.

23 – Ks. täydentävässä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisestä edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 18 kohta.

koskevan uuden menettelyn aloittamisen, jos näillä uusilla säännöksillä ei ole muutettu täytäntöönpanosääntöjen sisältöä. [24]

41. Näin ollen komission nyt esillä olevassa asiassa esittämiä kanneperusteita on tutkittava yksityiskohtaisesti sen suhteen, onko ne ratkaistu jo 8.3.2001 annetussa tuomiossa. Tältä osin kyseeseen tulee kaksi komission väitettä, nimittäin ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa ja kolmas kanneperuste.

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa

42. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa komissio väittää, ettei Luxemburg ole kieltänyt keinolannoitteiden levittämistä maahan tiettyinä kausina. Luxemburg puolestaan katsoo, että tämä kanneperuste sisältyy 8.3.2001 annetussa tuomiossa ratkaistuun ensimmäiseen kanneperusteeseen.

43. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 8.3.2001 antamassaan tuomiossa ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä keinolannoitteiden osalta, että vuoden 1994 suurherttuan asetus koskee ainoastaan orgaanisten lannoitteiden käyttöä maataloudessa, vaikka nitraattidirektiivin 2 artiklan f kohdan mukaan direktiivissä säädetyt velvoitteet koskevat myös keinolannoitteita. [25]

44. Lannoitteiden levittämistä maahan tiettyinä kausina koskevista kielloista säädetään nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa ja liitteessä III olevan 1 kohdan 1 alakohdassa. Nämä säännökset eivät olleet 8.3.2001 annetun tuomion kohteena.

45. Yhteisöjen tuomioistuin voisi siten todeta tai torjua tällaisten kieltojen tarpeellisuuden keinolannoitteiden osalta ilman, että tämä olisi ristiriidassa 8.3.2001 annetun tuomion kanssa. Aiemman tuomion oikeusvoima ei näin ollen ulotu tähän komission kanneperusteeseen. [26]

Kolmas kanneperuste

46. Kolmannella kanneperusteellaan komissio kritisoi sitä, ettei Luxemburg ole antanut sääntöjä keinolannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä. Myös tämä kanneperuste on Luxemburgin mukaan ratkaistu jo 8.3.2001

24 – Ks. oikeudenkäynnin kohteesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä asia C-105/91, komissio v. Kreikka, tuomio 17.11.1992 (Kok., s. I-5871, 13 kohta); asia C-417/02, komissio v. Kreikka, tuomio 9.9.2004 (Kok., s. I-7973, 17 kohta) ja asia C-221/03, komissio v. Belgia, tuomio 22.9.2005 (Kok., s. I-8307, 39 kohta) sekä samansisältöisistä uusista unionin säännöksistä asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok., s. I-7773, 36 kohta) ja asia C-33/04, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.12.2005 (Kok., s. I-10629, 49 kohta).

25 – Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 29 kohta.

26 – Ks. ne bis in idem -periaatteesta edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-127/99, tuomion 29 kohta.

annetussa tuomiossa, nimittäin toisen kanneperusteen käsittelyn yhteydessä.

47. Jäsenvaltioiden on säänneltävä lannoitteiden käyttöä maahan jyrkillä rinteillä nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan a alakohdan sekä 5 artiklan 4 kohdan b alakohdan, 4 artiklan ja liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdan nojalla. Yhteisöjen tuomioistuin piti 8.3.2001 antamassaan tuomiossa riittämättömänä sitä, ettei Luxemburg ole antanut säännöksiä lannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä ilmasto-olosuhteista riippumatta. [27]

48. Toisin kuin 8.3.2001 annettua tuomiota tarkasteltaessa voisi olettaa, vuoden 1994 suurherttuan asetukseen ei kuitenkaan sisältynyt lainkaan säännöksiä lannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä. Viittaus ilmasto-olosuhteisiin liittyi muihin lannoitteiden käyttöä koskeviin säännöksiin, joita sovellettiin niin jyrkkiin rinteisiin kuin tasaisiinkin alueisiin.

49. Yhteisöjen tuomioistuin totesi näin ollen, ettei Luxemburg ole antanut lainkaan säännöksiä lannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä.

27 – Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 33 kohta.

50. Tuomiossa ei sitä vastoin tarkasteltu sitä, tarvitaanko tällaisia säännöksiä erityisesti keinolannoitteita varten. Tuomioistuin voisi siten nyt esillä olevassa asiassa todeta, että Luxemburgin on säänneltävä keinolannoitteiden käyttöä maahan jyrkillä rinteillä, tai esittää päinvastaisen toteamuksen ilman, että se olisi ristiriidassa 8.3.2001 annetun tuomion kanssa.

51. Aiemman tuomion oikeusvoima ei näin ollen estä myöskään tämän kanneperusteen tutkittavaksi ottamista.

c) EY 228 artikla

52. Lopuksi on tutkittava Luxemburgin esittämä väite, jonka mukaan komission olisi pitänyt nostaa kanne jo 8.3.2001 annetussa tuomiossa käsiteltyjen kanneperusteiden osalta EY 228 artiklan nojalla.

53. EY 228 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on toteutettava EY 226 artiklan nojalla annetun tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Jos näin ei tapahdu, komissio voi EY 228 artiklan 2 kohdan nojalla saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi uudistetun oikeudenkäyntiä

edeltävän menettelyn [28] jälkeen. Jos yhteisön tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

54. Luxemburgin väite voidaan hyväksyä, jos kaksi edellytystä täyttyy, nimittäin jos *ensinnäkin* EY 228 artiklaan perustuva menettely on ylipäätään mahdollinen ja jos *toiseksi* tämä mahdollisuus estää EY 226 artiklaan perustuvan kanteen tutkittavaksi ottamisen.

EY 228 artiklaan perustuvan menettelyn mahdollisuus

55. Aiemmin annetun tuomion oikeusvoimaa koskevan tutkimuksen tuloksen perusteella EY 228 artiklaan perustuva menettely ei vaikuta ensi näkemältä mahdolliselta. Koska EY 228 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely on katsottava yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa koskevaksi erityiseksi oikeudenkäyntimenettelyksi, sen yhteydessä voidaan käsitellä vain jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnit, jotka yhteisöjen tuomioistuin on EY 226 artiklan perusteella todennut. [29] Jos aiemman tuomion oikeusvoima ei ole esteenä uuden kanteen kanneperusteelle, voitaisiin siten olettaa, ettei kanneperuste voi myöskään koskea aiemman tuomion täytäntöönpanoa.

56. Tuomion oikeusvoimalla ja sen EY 228 artiklan mukaisella täytäntöönpanolla on kuitenkin erilaiset tavoitteet. EY 228 artiklaa sovellettaessa ei ole kyse siitä, piileekö tietyissä kanneperusteissa vaarana se, että tuomioistuin antaa ratkaisun, joka on ristiriidassa aiemman tuomion kanssa, vaan siitä, onko jäsenvaltio toteuttanut tarvittavat toimenpiteet noudattaakseen EY 226 artiklaan perustuvassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä annettua tuomiota. Tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet eivät kuitenkaan ole EY 226 artiklan perusteella annetun ensimmäisen tuomion kohteena. [30] Aiemman tuomion oikeusvoima ei täten voi missään tapauksessa estää sen riitauttamista, onko jäsenvaltio toteuttanut riittäviä toimenpiteitä. Toisin sanoen: EY 228 artiklaan perustuva menettely

28 – SEUT 260 artiklan 2 kohdassa lyhennetään oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä: perusteltua lausuntoa ei enää tarvita.

29 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia komissio v. Portugali.

30 – Asia C-503/04, komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6153, 15 kohta).

koskee jo luonteensa vuoksi muita tosiasia- ja oikeuskysymyksiä kuin sen edellytyksenä oleva EY 226 artiklaan perustuva menettely.

57. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen tutkia yksityiskohtaisesti sitä, miten laajoja ensimmäisestä tuomiosta johtuvat EY 228 artiklan 1 kohdan mukaiset velvollisuudet ovat. Yhteisöjen tuomioistuin on joka tapauksessa tutkinut jäsenvaltioiden uusia säännöksiä sen selvittämiseksi, pannaanko säännöksillä ensimmäinen tuomio täysimääräisesti täytäntöön [31] vai estävätkö ne tuomion täysimääräisen täytäntöönpanon, koska niiden seurauksena jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkui toisella tapaa. [32] Direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnin perusteella annettua ensimmäistä tuomiota ei noudateta EY 228 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla myöskään silloin, jos tuomion perusteella toteutetut täytäntöönpanotoimenpiteet ovat puutteellisia. [33] Puutteellista täytäntöönpanoa koskeva kanneperuste nimittäin sisältyy lähtökohtaisesti täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevaan kanneperusteeseen. [34]

58. Nyt esillä oleva asia koskee väitettä ensimmäisen tuomion puutteellisesta täytäntöönpanosta. Yhteisöjen tuomioistuin on 8.3.2001 antamassaan tuomiossa todennut, ettei Luxemburg ole lainkaan noudattanut keinolannoitteita koskevia nitraattidirektiivin mukaisia velvoitteitaan. [35] Nyt komissio väittää, ettei Luxemburg ole noudattanut kahta erityistä tähän direktiiviin sisältyvää velvoitetta keinolannoitteiden osalta.

31 – Asia 281/83, komissio v. Italia, tuomio 15.10.1985 (Kok., s. 3397). Tässä asiassa oli kyse etikan myyntiä koskevista säännöksistä. Asiassa 193/80, komissio v. Italia, 9.12.1981 annetun ensimmäisen tuomion (Kok., s. 3019) mukaan Italia oli rikkonut tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä kieltämällä maataloustuotteista peräisin olevien, viinin etikkahappokäymisellä saatavista etikoista eroavien etikoiden markkinoille saattamisen ja tuonnin ja varaamalla myyntinimityksen ”etikka” ainoastaan viinistä saatavalle etikalle. Toinen tuomio koski ainoastaan myyntinimityksen ”etikka” varaamista viinistä saatavalle etikalle, mistä säädettiin ensimmäisen tuomion täytäntöönpanemiseksi annetuissa säännöksissä. Ks. vastaavasti myös asia C-177/04, komissio v. Ranska, tuomio 14.3.2006 (Kok., s. I-2461, 36 kohta) ja asia C-119/04, komissio v. Italia, tuomio 18.7.2006 (Kok., s. I-6885, 28–32 kohta).

32 – Asiassa 324/82, komissio v. Belgia, 10.4.1984 annetun tuomion (Kok., s. 1861) mukaan oli kuudennen direktiivin vastaista kantaa ajoneuvon arvonlisävero luettelohinnasta ottamatta huomioon ajoneuvon tosiasiallista myyntihintaa. Belgia mukautti tämän jälkeen arvonlisäverosäännöksiään ja antoi rekisteröintimaksua koskevia säännöksiä, mikä johti siihen, että arvonlisäveron aleneminen korvattiin rekisteröintimaksulla. Asiassa 391/85, komissio v. Belgia, 4.2.1988 annetun tuomion (Kok., s. 579) mukaan tämä menettelytapa oli ristiriidassa ensimmäisen tuomion kanssa.

33 – Ks. jäteöljyhuollosta 16.6.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/439/ETY täytäntöönpanosta yhdistetyt asiat 30/81–34/81, komissio v. Italia, tuomio 17.12.1981 (Kok., s. 3379) ja asia C-366/89, komissio v. Italia, tuomio 2.8.1993 (Kok., s. I-4201); suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18.7.1978 annetun neuvoston direktiivin 78/659/ETY täytäntöönpanosta asia 322/86, komissio v. Italia, tuomio 12.7.1988 (Kok., s. 3995) ja asia C-291/93, komissio v. Italia, tuomio 9.3.1994 (Kok., s. I-859) sekä pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta 17.12.1979 annetun neuvoston direktiivin 80/68/ETY täytäntöönpanosta Vallonian hallintoalueella asia 1/86, komissio v. Belgia, tuomio 17.6.1987 (Kok., s. 2797) ja asia C-174/91, komissio v. Belgia, tuomio 5.5.1993 (Kok., s. I-2275).

34 – Asia C-456/03, komissio v. Italia, tuomio 16.6.2005 (Kok., s. I-5335, 40 kohta) ja 15.1.2009 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-427/07, komissio v. Irlanti, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6277, ratkaisuehdotuksen 42 kohta). Ks. vastaavasti EY 228 artiklan 2 kohtaan perustuvaa menettelyä koskevasta erityistilanteesta edellä alaviitteessä 31 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 38 kohta.

35 – Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 29 kohta.

59. Näitä erityisiä velvoitteita ei joko tarkasteltu ylipäätään tai ei ainakaan erityisesti keinolannoitteiden osalta 8.3.2001 annetussa tuomiossa. Jos nämä velvoitteet kuitenkin koskevat keinolannoitteita, ne sisältyivät toteamukseen, jonka mukaan keinolannoitteita koskevia nitraattidirektiivin vaatimuksia ei ole ylipäätään noudatettu.

60. Komissio olisi siten voinut aloittaa ensimmäisen kanneperusteen kolmannen osan ja kolmannen kanneperusteen osalta EY 228 artiklan 2 kohtaan perustuvan menettelyn.

EY 228 artiklan 2 kohdan estävä vaikutus

61. Näin ollen on tutkittava, estääkö mahdollisuus nostaa EY 228 artiklan 2 kohtaan perustuva kanne EY 226 artiklaan perustuvan kanteen tutkittavaksi ottamisen. Tällainen estävä vaikutus voi perustua kahteen seikkaan: Ensinnäkin komissio voisi olla velvollinen noudattamaan EY 228 artiklaan perustuvaa menettelyä. Toiseksi EY 228 artiklan 2 kohta voisi olla lex specialis EY 226 artiklaan nähden.

62. Erityisesti julkisasiamies Fennelly on johtanut EY 228 artiklan 2 kohdan sanamuodosta, että komission on noudatettava tähän määräykseen perustuvaa menettelyä, jos ensimmäistä tuomiota ei ole pantu täysimääräisesti täytäntöön, [36] sillä tähän määräykseen sisältyy oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn osalta seuraava pakottava muotoilu:

”Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole toteuttanut näitä toimenpiteitä [ensimmäisen tuomion täytäntöön panemiseksi], [37] komissio antaa, varattuaan ensin tuolle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa, – – lausunnon perusteluineen – –.”

63. Tämä teksti kuitenkin vastaa käytännössä EY 226 artiklan ensimmäistä virkettä, jolla oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittaminen jätetään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission harkintavaltaan. [38] Komissiolla jo EY 226 artiklan toisen virkkeen sanamuodon perusteella oleva harkintavalta kanteen nostamisessa ulotetaan näin koskemaan oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä. Käytännössä oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ei olisi kovinkaan mielekäs, jos komissiolla ei alun alkaenkaan olisi mahdollisuutta nostaa kannetta.

36 – Julkisasiamies Fennellyn 16.11.1995 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-334/94, komissio v. Ranska, tuomio 7.3.1996 (Kok., s. I-1307, ratkaisuehdotuksen 13 kohta).

37 – Lisäys tässä.

38 – Ks. esim. asia 247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok., s. 291, 11 kohta); asia C-87/89, Sonito ym. v. komissio, tuomio 17.5.1990 (Kok., s. I-1981, 6 kohta ja sitä seuraava kohta) ja asia C-445/06, Danske Slagterier, tuomio 24.3.2009 (Kok.,s. I-2119, 44 kohta).

64. Yhteisöjen tuomioistuimelle ratkaiseva peruste komission harkintavallalle on ennen kaikkea jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn luonne (l' économie). [39] Tämän menettelyn tavoitteena ei ole yksilöidä jokaista yksittäistä perustamissopimusten ja johdetun oikeuden rikkomista, vaan sillä pyritään edistämään näiden määräysten ja säännösten yhtenäistä vaikutusta kaikissa jäsenvaltioissa. Erityisesti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksen velvoitteita tai tarvittaessa perustella kantansa. [40] Tästä on johdettu ajatus, jonka mukaan komissio ja jäsenvaltio "neuvottelevat" jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä siitä, miten jäsenvaltio voi vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksen velvoitteita tai tarvittaessa perustella kantansa. [41]

65. EY 226 artiklan pakottava muotoilu ei siten velvoita komissiota aloittamaan menettelyä tiettyjen edellytysten täyttyessä, vaan ainoastaan velvoittaa sen käymään läpi määrätyt menettelyvaiheet ennen kuin se voi nostaa kanteen.

66. EY 228 artiklan 2 kohtaan pätee jo sen samantapaisen muotoilun perusteella sama kuin EY 226 artiklaan. [42] Komissio ei siten ole velvollinen aloittamaan EY 228 artiklaan perustuvaa menettelyä, jos se katsoo, ettei jäsenvaltio ole toteuttanut kaikkia yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä.

67. EY 228 artiklan 2 kohta voisi kuitenkin erityisenä menettelynä olla etusijalla EY 226 artiklaan nähden. [43] Tästä julkisasiamies Fennelly on todennut, että EY 228 artiklan 2 kohdassa määrätään nimenomaisesti, ettei sillä rajoiteta EY 227 artiklan soveltamista, mutta että tällaisesta poikkeuksesta ei ole määrätty EY 226 artiklan osalta. [44] Näin ollen hänen mukaansa on komission harkintavallassa, aloittaako se EY 228 artiklan 2 kohtaan perustuvan menettelyn, mutta komissio ei voi sen sijaan soveltaa EY 226 artiklaa.

39 – Edellä alaviitteessä 38 mainitut asiat Star Fruit v. komissio ja Sonito ym. v. komissio, tuomion 6 kohta. Ks. myös jo asia 7/71, komissio v. Ranska, tuomio 14.12.1971 (Kok., s. 1003, Kok. Ep. I, s. 619, 5 kohta).

40 – Asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok., s. I-5699, 60 kohta); asia C-158/94, komissio v. Italia, tuomio 23.10.1997 (Kok., s. I-5789, 56 kohta); asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997 (Kok., s. I-5815, 103 kohta) ja asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998 (Kok., s. I-5449, 44 kohta).

41 – Asia T-309/97, Bavarian Lager v. komissio, tuomio 14.10.1999 (Kok., s. II-3217, 46 kohta) ja asia T-36/04, API v. komissio, tuomio 12.9.2007 (Kok., s. II-3201, 121 kohta). Ks. tästä myös 8.9.2009 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-139/07 P, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (ratkaisuehdotuksen 105–110 kohta, asia vireillä tuomioistuimessa).

42 – Ks. vastaavasti asia T-186/08, LPN v. komissio, määräys 7.9.2009 (49 kohta, ei julkaistu, saatavilla ainoastaan portugalin ja ranskan kielellä).

43 – Näin edellä alaviitteessä 36 mainitun julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotuksen 13 kohta ja sitä seuraava kohta.

44 – Edellä alaviitteessä 36 mainitun julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotuksen 14 kohta.

68. Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut ainakin yhdessä tapauksessa EY 228 artiklan 2 kohdan antamisen jälkeen tutkittavaksi EY 226 artiklaan perustuvan, aiemman tuomion täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevan kanteen, [45] mutta tässä tapauksessa EY 228 artiklan 2 kohtaan perustuvaa kannetta ei todennäköisesti olisi voitu ottaa tutkittavaksi jo siitä syystä, että komissio oli toteuttanut oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn ennen tämän määräyksen antamista. [46]

69. Tärkeämpää on se, että komissio riitauttaa säännönmukaisesti direktiivien täytäntöönpanon täysimääräisen laiminlyönnin aloittamalla ensimmäisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja toteuttaa tämän jälkeen yhden tai jopa useamman uuden EY 226 artiklaan perustuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn direktiivien puutteellisen tai virheellisen täytäntöönpanon vuoksi. [47] Sen enempää yhteisöjen tuomioistuin kuin jäsenvaltiotkaan eivät ole toistaiseksi moittineet tätä käytäntöä.

70. Tämä käytäntö puoltaa sitä, että EY 228 artiklan 2 kohdan mahdollinen erityisluonne suhteessa EY 226 artiklaan rajataan kanteisiin, joiden kohteena on nimenomaisesti EY 226 artiklaan perustuvan ensimmäisen tuomion puutteellinen täytäntöönpano. Muita rikkomisia kuin tuomioiden puutteellista täytäntöönpanoa koskevia menettelyjä voitaisiin sitä vastoin toteuttaa EY 226 artiklan perusteella siltä osin kuin aiempien tuomioiden oikeusvoima ei ulotu niihin.

71. Tätä ratkaisua puoltaa myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn luonne, johon perustuu komission harkintavalta sen aloittamisen ja toteuttamisen osalta. On ensisijaisesti komission tehtävä arvioida, miten perustamissopimusten noudattaminen taataan parhaiten. Komissio voi tässä yhteydessä tukeutua erityisesti jäsenvaltioiden kanssa tehtävän lojaalin yhteistyön periaatteeseen, vaikka tämä ei estäkään sitä valitsemasta tiettyjä menetelmiä lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi. [48] Tapauksissa, joissa on epäselvää, onko aiempaa tuomiota jätetty noudattamatta, voi olla järkevää, ettei kiistaa ratkaista uhkaamalla suoraan EY 228 artiklan 2 kohdan mukaisilla seuraamuksilla vaan että valitaan aluksi perinteinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely. Tämä pätee erityisesti silloin, kun täytäntöönpanon puutteet ovat mahdollisesti

45 – Asia C-334/94, komissio v. Ranska, tuomio 7.3.1996 (Kok., s. I-1307).

46 – Asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000 (Kok., s. I-5047, 42 kohta).

47 – Ks. esim. nitraattidirektiivistä asia C-195/97, komissio v. Italia, tuomio 25.2.1999 (Kok., s. I-1169) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-127/99 sekä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetusta neuvoston direktiivistä 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7) asia C-83/97, komissio v. Saksa, tuomio 11.12.1997 (Kok., s. I-7191) ja asia C-98/03, komissio v. Saksa, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-53).

48 – Ks. asia C-562/07, komissio v. Espanja, tuomio 6.10.2009 (Kok., s. I-9553, 18 kohta ja sitä seuraava kohta).

seurausta siitä, että kyseinen jäsenvaltio on komission painostuksesta toteuttanut täytäntöönpanotoimenpiteet erityisen kiireellisesti.

72. SEUT 260 artiklan 3 kohdassa, joka lisättiin aiempaan EY 228 artiklaan, korostetaan sen komission harkintavallan painoarvoa, joka sillä on yhteisön oikeuden noudattamisen varmistamisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn avulla. Sen nojalla komissio voi jatkossa myös jo SEUT 258 artiklaan perustuvassa ensimmäisessä menettelyssä määrätä kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon, jos jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä velvollisuutensa ilmoittaa täytäntöönpanotoimenpiteistä. Tuomioistuin sitä vastoin saa määrätä jäsenvaltion suorittamaan tämän pakotteen – toisin kuin aiemman EY 228 artiklan 2 kohdan mukaisten pakotteiden kohdalla [49] – ainoastaan komission ilmoittaman määrän rajoissa. Näin ollen komissio voi vapaasti päättää, painostaako se tässä vaiheessa jäsenvaltioita vieläkin voimakkaammin nopeuttaakseen yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa. Se ei kuitenkaan selvästi ole velvollinen tekemään näin.

73. Mahdollisuus nostaa EY 228 artiklan 2 kohtaan perustuva kanne komission nyt esillä olevassa asiassa esittämien väitteiden perusteella ei siten estä EY 226 artiklaan perustuvan kanteen tutkittavaksi ottamista. Kanne voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi kokonaisuudessaan.

B *Perusteltavuus*

74. Komissio esittää kanteensa tueksi neljä kanneperustetta, jotka koskevat nitraattidirektiivin 5 artiklassa säädettyjen toimintaohjelmien sisältöä. Ennen kuin tutkin näitä kanneperusteita yksitellen, on syytä esittää kaksi alustavaa huomautusta Luxemburgin esittämistä väitteistä ja toimintaohjelmien oikeudellisesta perustasta.

1. Luxemburgin esittämät väitteet

75. Luxemburg kiisti komission kanneperusteet vasta vastauskirjelmässään. Työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan nojalla asian käsittelyn kuluessa – toisin sanoen vastineen jättämisen jälkeen – ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu kirjallisen käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin. [50]

49 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 90 kohta ja sitä seuraava kohta.

50 – Ks. asia C-471/98, komissio v. Belgia, tuomio 5.11.2002 (Kok., s. I-9681, 41 kohta ja sitä seuraava kohta).

76. Kannekirjelmään sisältyneet kanneperusteet olivat kuitenkin alusta alkaen Luxemburgin tiedossa. Luxemburgin vastauskirjelmään sisältyvät väitteet on siten esitetty liian myöhään.

77. Tutkin näin ollen lähinnä kanteen perusteltavuutta ja tarkastelen ainoastaan toissijaisesti Luxemburgin esittämiä väitteitä siltä varalta, että tuomioistuin haluaa kuitenkin ottaa kantaa niihin.

2. Toimintaohjelmien oikeudellinen perusta

78. Nitraattidirektiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on vähentää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen.

79. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot muun muassa määrittelevät pilaantumisalttiit vyöhykkeet, joilla nitraatti voi aiheuttaa pilaantumista, ellei toteuteta suojelutoimenpiteitä. Näitä vyöhykkeitä varten jäsenvaltioiden on 5 artiklan 1 kohdan nojalla laadittava toimintaohjelmia. Luxemburg on 3 artiklan 5 kohdan nojalla ilmoittanut soveltavansa näitä toimintaohjelmia tämän direktiivin mukaisesti koko alueellaan.

80. Kuten direktiivin johdanto-osan 11. perustelukappaleesta ilmenee, tällaisissa toimintaohjelmissa on oltava toimenpiteitä kaikkien typpipitoisten lannoitteiden pintalevityksen rajoittamiseksi ja erityisesti erityisten rajojen asettamiseksi karjanlannan käytölle.

81. Nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan a ja b alakohdan nojalla toimintaohjelmissa on oltava pakollisina toimenpiteinä liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet ja hyvän maatalouskäytännön ohjeissa määrätyt toimenpiteet. Hyvän maatalouskäytännön ohjeissa olisi 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla oltava liitteessä II olevassa A kohdassa tarkoitetut määräykset.

82. Nitraattidirektiivin liitteessä III tarkoitettujen toimenpiteiden ja hyvän maatalouskäytännön ohjeissa määrättyjen toimenpiteiden välistä suhdetta säännellään 5 artiklan 4 kohdan b alakohdassa. Viimeksi mainitut sisällytetään toimintaohjelmiin ainoastaan siltä osin kuin niitä ei ole korvattu liitteessä III tarkoitetuilla toimenpiteillä.

3. Ensimmäinen kanneperuste – maahan levitystä koskevat kaudet

83. Ensimmäinen kanneperuste koostuu kolmesta osasta, jotka koskevat lannoitteiden maahan levitykseen sovellettavia menettelyjä ja kausia. Komission mukaan asian kannalta merkitykselliset säännökset sisältyvät nitraattidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan 1 alakohtaan ja liitteessä III olevan 1 kohdan 1 alakohtaan.

84. Nitraattidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan 1 alakohdan nojalla hyvissä maatalouskäytännön ohjeissa olisi, sikäli kuin ne liittyvät asiaan, oltava sääntöjä kausista, joina lannoitteiden levitys maahan ei ole aiheellista.

85. Nitraattidirektiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 1 alakohdan nojalla toimintaohjelmissa on oltava sääntöjä, jotka koskevat kausia, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty. Tämä säännös korvaa liitteessä II olevan A kohdan 1 alakohdan ja on siten 5 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla yksin merkityksellinen.

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa

86. Komissio moittii ensinnäkin sitä, että Luxemburgin antamissa säännöksissä kausista, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty, ei mainita keinolannoitteita.

87. Lannoitteella tarkoitetaan nitraattidirektiivin 2 artiklan e alakohdan mukaan kaikkia typpiyhdistettä tai typpiyhdisteitä sisältäviä aineita, joita levitetään maahan kasvillisuuden kasvun edistämiseksi. Keinolannoitteella tarkoitetaan 2 artiklan f alakohdan mukaan kaikkia lannoitteita, jotka on valmistettu teollisesti. Näin ollen lannoitteita koskevia säännöksiä sovelletaan myös keinolannoitteisiin. [51]

88. Lannoitteiden maahan levitystä koskevien kieltojen tarpeellisuudesta tiettyinä kausina yhteisöjen tuomioistuin on jo nitraattidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan 1 alakohtaan sisältyvien hyvän maatalouskäytännön ohjeiden yhteydessä todennut, että sitä on arvioitava puolueettomilla perusteilla, kuten kunkin alueen geologisilla ja ilmastoa koskevilla ominaisuuksilla. [52] Tämän on pädettävä myös liitteessä III olevan 1 kohdan 1 alakohtaan, koska tällä säännöksellä on sama tavoite kuin hyvällä maatalouskäytännöllä.

89. Lähtökohtaisesti on katsottava, että lannoitteiden maahan levitystä koskevan kiellon

51 – Ks. vastaavasti asia C-322/00, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11267, 133 kohta ja sitä seuraava kohta).

52 – Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 136 kohta. Tämän tuomion 155 kohdassa todetaan vielä seuraavaa: *ainoastaan* sellaiset puolueettomat perusteet, jotka liittyvät kunkin alueen fyysisiin, geologisiin ja ilmastoa koskeviin olosuhteisiin, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa, ovatko direktiivin liitteessä II olevassa A kohdassa säädetyt seikat asiaan liittyviä.

objektiiviset perusteet pätevät myös keinolannoitteisiin. Luxemburg ei ole myöskään esittänyt oikeudenkäynnissä tätä koskevia perusteluja. Taloudellisista syistä on epätodennäköistä, että viljelijät levittävät keinolannoitteita maahan näinä kausina. Lietelannan määrä lisääntyy myös silloin, kun lannoittaminen ei ole mielekästä, kun taas keinolannoitteista olisi myös maksettava. Tämä ei kuitenkaan oikeuta jättämään keinolannoitteita mainitsematta kieltojen yhteydessä. [53] Oikeusvarmuus pikemminkin edellyttää sen selventämistä, ettei myöskään keinolannoitteita saa levittää maahan näinä kausina.

90. Luxemburg on näin ollen rikkonut nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohtaa ja liitteessä III olevan 1 kohdan 1 alakohtaa, koska kausia, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty, koskevissa säännöksissä ei mainita keinolannoitteita.

Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa

91. Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa komissio moittii sitä, että Luxemburgin antamat säännökset kausista, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty, eivät koske niittyjä. Komissio toteaa osuvasti, ettei nitraattidirektiivissä ole nimenomaisesti säädetty tietynlaisia maatalousmaita koskevista poikkeuksista.

92. Myös tässä yhteydessä on otettava huomioon objektiiviset perusteet, erityisesti Luxemburgin geologiset ja ilmastoa koskevat ominaisuudet. Komissio on esittänyt tutkimuksia, joiden mukaan Luxemburgin maantieteellisissä oloissa ja ilmasto-oloissa niityillä – toisin kuin alueilla, joilla ei ole kasvillisuutta – maaperään imeytyy myös syksyllä ja talvella vähäisiä määriä typpeä, mutta lannoituksen kieltämistä pidetään tarpeellisena myös näissä tutkimuksissa. Tämä käsitys vastaa yhteisöjen tuomioistuimen toteamuksia Alankomaista, [54] jonka ilmaston pitäisi olla suotuisampi typen imeytymiselle syksyllä ja talvella kuin Luxemburgin ilmaston, jota leimaa maantieteellinen sijainti hieman ylempänä.

93. Luxemburgin liian myöhään esittämät väitteet eivät olisi osoittaneet komission näkemystä vääräksi. Väite, jonka mukaan typpeä imeytyy niityillä enemmän kuin komissio on arvioinut, vaatii tuekseen tieteellistä näyttöä, jota Luxemburg ei kuitenkaan ole esittänyt. Vaikka niityillä käytettäisiinkin

53 – Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 135 kohta.

54 – Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 137 kohta.

vähäisiä määriä typpilannoitteita, typen sallittu enimmäismäärä – 80 kg hehtaarilla – vaikuttaa joka tapauksessa selvästi liian suurelta. Nitraattidirektiivin liitteessä III olevan 2 kohdan mukaan typen hehtaarikohtainen enimmäismäärä vuodessa on 170 kg. Se, että lähes puolet tästä määrästä saa käyttää syksyn ja talven käsittävällä puolivuotisjaksolla, viittaisi siihen, että kasvillisuus käyttää tänä aikana typpeä lähes yhtä paljon kuin kevään ja kesän käsittävällä puolivuotisjaksolla.

94. Luxemburg on näin ollen rikkonut nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohtaa ja liitteessä III olevan 1 kohdan 1 alakohtaa, koska kausia, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty, koskevia säännöksiä ei sovelleta niittyihin.

Ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa

95. Lopuksi komissio moittii sitä, että vuoden 2000 suurherttuan asetuksen 7 §:n nojalla toimivaltaiset ministerit voivat poikkeuksellisten ilmasto-olojen tai maatilaa koskevien epätavallisten tapahtumien seurauksena vahvistaa poikkeuksia kausiin, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty. Komissio katsoo, että nämä poikkeussäännökset on määriteltävä yksityiskohtaisemmin.

96. Nitraattidirektiivissä ei säädetä mahdollisuudesta poiketa maahan levittämistä koskevasta kiellosta. Poikkeukset voidaan siten hyväksyä vain, jos niillä täsmennetään tätä kieltoa.

97. Tällainen täsmennys on mahdollinen poikkeuksellisten ilmasto-olojen tapauksessa, koska maahan levittämistä koskeva kielto vahvistetaan ilmastoa koskevien puolueettomien perusteiden pohjalta. Tyypillisen tilastollisiin säätietoihin perustuvan kieltokauden tapauksessa voitaisiin esimerkiksi ajatella, että lannoitteet voidaan levittää maahan aiemmin, jos kasvukausi alkaa jonakin vuonna erityisen aikaisin. Tällaiset poikkeuksia koskevat objektiiviset perusteet olisi kuitenkin määriteltävä yksityiskohtaisesti, koska ainoastaan siten voidaan varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset noudattavat nitraattidirektiivillä luotua sääntelykehystä.

98. Erityisten tilakohtaisten tilanteiden perusteella tehtäville poikkeuksille ei sitä vastoin ole minkäänlaista perustaa nitraattidirektiivissä. Nämä poikkeukset ovat tästä syystä joka tapauksessa kiellettyjä.

99. Myöskään tässä tapauksessa Luxemburgin liian myöhään esittämiä väitteitä ei olisi voitu hyväksyä. Ratkaisevaa ei voi olla varsinkaan se, pantaisiinko nitraattidirektiivi paremmin täytäntöön komission ehdottamalla

poikkeusten muotoilulla kuin voimassa olevilla säännöksillä. Kyse on pikemminkin ainoastaan siitä, ovatko voimassa olevat poikkeussäännökset yhteensopivia direktiivin kanssa. Aivan yhtä riittämättömänä perusteluna on pidettävä sitä, että Luxemburgissa poikkeuksia voivat hyväksyä ainoastaan toimivaltaiset ministeriöt. Nämä tahot ovat varmastikin erittäin päteviä, mutta pelkkää käytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat halutessaan muuttaa sitä, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden pätevänä täyttämisen muotona. [55] Lisäksi kun on kyse nitraattidirektiivistä, jossa vahvistetaan monimutkaisia ja teknisiä sääntöjä ympäristöoikeuden alalla, jäsenvaltioiden on erityisesti huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on varmistaa tämän direktiivin täytäntöönpano, on selkeä ja täsmällinen. [56]

100. Vuoden 2000 suurherttuan asetuksen 7 §:n poikkeussäännökset ovat näin ollen yhteensopimattomia nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohdan ja liitteessä III olevan 1 kohdan 1 alakohdan kanssa.

55 – Asia 102/79, komissio v. Belgia, tuomio 6.5.1980 (Kok., s. 1473, Kok. Ep. V, s. 187, 11 kohta); asia C-296/01, komissio v. Ranska, tuomio 20.11.2003 (Kok., s. I-13909, 54 kohta); asia C-507/04, komissio v. Itävalta, tuomio 12.7.2007 (Kok., s. I-5939, 162 kohta) ja asia C-465/05, komissio v. Italia, tuomio 13.12.2007 (Kok., s. I-11091, 65 kohta).

56 – Näin direktiivistä 92/43 asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 20.10.2005 (Kok., s. I-9017, 26 kohta).

4. Toinen kanneperuste – lietelannan säilytyskapasiteetti

101. Toisella kanneperusteellaan komissio moittii sitä, että vuoden 2000 suurherttuan asetuksen 8 §:n nojalla ainoastaan uusissa ja korjatuissa laitoksissa on oltava riittävä lietelannan säilytyskapasiteetti. Tämä velvoite ei koske olemassa olevia laitoksia, joissa ei tehdä muutoksia.

102. Nitraattidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan 5 alakohdan nojalla hyvissä maatalouskäytännön ohjeissa olisi, sikäli kuin ne liittyvät asiaan, oltava sääntöjä lietelantasäiliöiden tilavuudesta ja rakenteesta, erityisesti toimenpiteistä, joilla estetään vesien pilaantuminen sen seurauksena, että karjanlantaa tai säiliörehun kaltaisten varastoitujen kasviainesten puristemehua valuu ja imeytyy pohja- ja pintaveteen.

103. Nitraattidirektiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohdan nojalla toimintaohjelmissa on oltava sääntöjä, jotka koskevat lietelantasäiliöiden tilavuutta. Tämän tilavuuden on oltava suurempi kuin se, joka tarvitaan lannan säilytykseen koko sinä pisimpänä aikana, jona lannan levitys maahan pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä on kielletty, paitsi jos toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa, että todellisen säilytystilavuuden mahdollisesti ylittävästä lantamäärästä huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta haittaa ympäristölle.

104. Hyvän maatalouskäytännön ohjeita koskevia vaatimuksia sovelletaan täydentävästi liitteeseen III siltä osin kuin ne koskevat lietelantasäiliöiden rakennetta. Tässä kanneperusteessa riitautetun säilytystilavuuden osalta merkityksellinen on sitä vastoin yksinomaan liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohta.

105. Karjanlannalla tarkoitetaan nitraattidirektiivin 2 artiklan g alakohdan nojalla karjan sontaa ja virtsaa ja siten myös lietelantaa. Näin ollen lietelantaa varten on oltava riittävä säilytyskapasiteetti.

106. Nitraattidirektiivissä ei säädetä poikkeuksista sellaisia olemassa olevia laitoksia varten, joissa ei ole tehty korjaustoimenpiteitä. Ainoa sallittu poikkeus koskee sen osoittamista, että orgaanisesta lannoitteesta, jota ei voida tilalla säilyttää, huolehditaan ympäristöä haittaamatta. [57] Vuoden 2000 suurherttuan asetuksen 8 §:ään ei kuitenkaan sisälly tällaista edellytystä.

107. Toisin kuin Luxemburg on – liian myöhään esittämissään väitteissä – katsonut, olemassa olevien laitosten vapauttaminen tästä velvoitteesta ei olisi myöskään perusteltua. Jos näillä laitoksilla ei ole riittävää säilytystilavuutta eivätkä ne voi taata, että lietelannasta huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta haittaa ympäristölle, niiden on nimittäin pakko levittää säilytystilavuuden ylittävä orgaanisen lannoitteen määrä maahan liian myöhään tai liian aikaisin. Siten ne väistämättä kuormittaisivat ympäristöä, ja juuri sitä nitraattidirektiivillä pyritään estämään.

108. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi jo todennut, että nitraattidirektiiviin sisältyvät vaatimukset ja siten myös riittävää säilytyskapasiteettia koskevat säännökset ovat yhteensopivia suhteellisuusperiaatteen, saastuttaja maksaa -periaatteen ja omistusoikeuden suojan kanssa. [58]

109. Näin ollen vuoden 2000 suurherttuan asetuksen 8 § ei ole yhteensopiva nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohdan eikä liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohdan kanssa.

5. Kolmas kanneperuste – keinolannoitteiden käyttö maahan jyrkillä rinteillä

110. Kolmannella kanneperusteellaan komissio riitauttaa – Luxemburgin sitä kiistämättä – sen, että vuoden 2000 suurherttuan asetuksen 6 §:n A momentin 6 kohtaan sisältyvät säännökset, jotka koskevat lannoitteiden käyttöä maahan jyrkillä rinteillä, eivät kata keinolannoitteita.

57 – Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 47 kohta.

58 – Asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999 (Kok., s. I-2603, 46–57 kohta).

111. Nitraattidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdan nojalla hyvissä maatalouskäytännön ohjeissa olisi, sikäli kuin ne liittyvät asiaan, oltava sääntöjä lannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä. Tällaiset säännökset ovat tarpeen erityisesti Luxemburgin kohdalla.[59] Nitraattidirektiivissä ei säädetä keinolannoitteita koskevasta poikkeuksesta.[60]

112. Luxemburg on näin ollen rikkonut nitraattidirektiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohtaa, koska se ei ole antanut sääntöjä keinolannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä.

6. Neljäs kanneperuste – maahan levittämisen tekniikat

113. Neljännellä kanneperusteellaan komissio moittii sitä, ettei Luxemburg ole antanut säännöksiä, jotka koskevat maahan levittämisen tekniikoita, erityisesti lannoitteiden tasaista ja asianmukaista maahan levittämistä.

114. Nitraattidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan 6 alakohdassa säädetään, että hyvissä maatalouskäytännön ohjeissa olisi, sikäli kuin ne liittyvät asiaan, oltava sääntöjä keinolannoitteiden ja karjanlannan maahan levittämistä koskevista menettelyistä, erityisesti levityksen määrästä ja tasaisuudesta, jotta ravintoaineiden pääsy veteen voitaisiin pitää hyväksyttävällä tasolla.

115. Koska Luxemburg ei ole antanut tällaisia sääntöjä, sen on katsottava rikkoneen kyseistä nitraattidirektiivin säännöstä.

116. Luxemburgin liian myöhään esittämä väite ei olisi muuttanut mitenkään tätä toteamusta. Se, vaikuttavatko levittämistekniikoita koskevat säännöt Luxemburgin maatalouden tekninen taso huomioon ottaen tarpeellisilta vai eivät, ei vaikuta velvoitteeseen panna direktiivi täytäntöön asianmukaisesti ja täysimääräisesti.

V Oikeudenkäyntikulut

117. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, eli Luxemburg velvoitetaan vaatimuksen perusteella korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

59 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 33 kohta.

60 – Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 134 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

118. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

”1) Luxemburgin suurherttuakunta on rikkonut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annettua neuvoston direktiiviä 91/676/ETY, koska se ei ole toteuttanut kaikkia direktiivin 5 artiklan 4 kohdan, luettuna yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 2 ja 6 alakohdan sekä liitteessä III olevan 1 kohdan 1 ja 2 alakohdan kanssa, noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

2) Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.”