NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 28. januára 2010[1]

I — Úvod

1. Komisia má námietky proti tomu, ako Luxembursko prebralo smernicu Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov[2] (ďalej len „smernica o dusičnanoch“). Konkrétne ide o chýbajúce zákazy týkajúce sa používania hnojív v určitých obdobiach, kapacity zásobníkov na skladovanie maštaľného hnoja, používania hnojív na strmých svahoch, ako aj spôsobov používania.

2. Uvedený spor je netypický v tom, že Súdny dvor o podobných námietkach rozhodol už 8. marca 2001.[3] Preto je potrebné preskúmať, či a do akej miery táto skutočnosť odporuje žalobe. Ďalší procesnoprávny problém vyplýva z toho, že Komisia ku svojej žalobe priložila dva odborné posudky v anglickom jazyku, avšak konanie prebieha vo francúzskom jazyku.

II — Právny rámec

3. Pre prípustnosť žaloby je dôležitý najmä článok 228 Zmluvy o založení ES (zmenený, teraz článok 260 ZFEÚ):

„1. Ak Súdny dvor zistí, že členský štát nesplnil povinnosť, ktorá vyplýva z tejto zmluvy, tento štát je povinný urobiť potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora.

2. Ak sa Komisia domnieva, že členský štát neprijal takéto opatrenia, umožní tomuto štátu predložiť pripomienky a potom vydá stanovisko s odôvodnením a uvedie tie časti, v ktorých daný členský štát nevyhovel rozsudku Súdneho dvora.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Ú. v. ES L 375, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 68, zmenená a doplnená nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa podľa rozhodnutia Rady 1999/468/ES upravujú ustanovenia týkajúce sa výborov, ktoré pomáhajú Komisii pri výkone jej vykonávacích právomocí ustanovených v nástrojoch, ktoré podliehajú postupu uvedenému v článku 251 Zmluvy o založení ES (Ú. v. ES L 284, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447).

3 — Rozsudok z 8. marca 2001, Komisia/Luxembursko, C-266/00, Zb. s. I-2073.

Ak príslušný členský štát neprijme potrebné opatrenia podľa rozsudku Súdneho dvora v lehote stanovej Komisiou, Komisia môže predložiť vec Súdnemu dvoru. Pritom navrhne aj výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktorá sa má zaplatiť a ktorú pokladá v daných podmienkach za primeranú.

Ak Súdny dvor zistí, že členský štát nevyhovel rozsudku, môže mu uložiť paušálnu pokutu alebo penále.

Tento postup nemá vplyv na článok 227.“

4. V spore ide o prebratie smernice o dusičnanoch. Jej cieľ je stanovený v článku 1:

„Cieľom tejto smernice je:

— zníženie znečistenia vôd zapríčinené alebo vyvolané dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov a

— zabránenie ďalšiemu znečisťovaniu tohto druhu.“

5. Z hľadiska daného prípadu sú relevantné definície nachádzajúce sa v článku 2 písm. e) až g):

„e) pod ‚hnojivom‘ sa rozumie akákoľvek látka obsahujúca zlúčeninu dusíka alebo zlúčeniny dusíka aplikovaná [použitá – *neoficiálny preklad*] na pôdu s cieľom podpory rastu vegetácie; môže sem patriť maštaľný hnoj, rybí odpad a splaškový kal;

f) pod ‚chemickým hnojivom‘ sa rozumie akékoľvek priemyselne vyrobené hnojivo;

g) pod ‚maštaľným hnojom‘ sa rozumejú výkaly dobytka alebo zmes steliva a výkalov dobytka vrátane ich spracovanej podoby.“

6. Článok 5 ods. 4 upravuje obsah akčného programu, ktorý je predmetom daného sporu:

„4. Akčné programy sa realizujú v priebehu štyroch rokov od ich vypracovania a pozostávajú z nasledujúcich záväzných opatrení:

a) opatrenia uvedené v prílohe III;

b) opatrenia, ktoré členské štáty stanovili v kódexoch vhodných poľnohospodárskych postupov vypracovaných v súlade s článkom 4, s výnimkou opatrení, ktoré

boli nahradené opatreniami uvedenými v prílohe III.“

7. Konkrétne ide o tieto opatrenia v prílohe II a prílohe III:

„Príloha II

Kódex (kódexy) vhodných postupov v poľnohospodárstve

A. Kódex alebo kódexy vhodných postupov v poľnohospodárstve, ktorých cieľom je zníženie znečistenia dusičnanmi a ktoré by mali zohľadňovať podmienky v rôznych regiónoch Spoločenstva, by mali podľa potreby obsahovať určité ustanovenia upravujúce:

1. obdobia, keď nie je vhodná aplikácia [vhodné používanie – *neoficiálny preklad*] hnojív na pôdu;

2. aplikáciu [používanie – *neoficiálny preklad*] hnojív na pôdu nachádzajúcu sa na strmých svahoch;

...

5. kapacitu a konštrukciu zásobníkov na skladovanie maštaľného hnoja vrátane opatrení zabraňujúcich znečisteniu podzemných a povrchových vôd spôsobenému vytekaním a presakovaním tekutej zložky maštaľného hnoja a odpadu zo skladovaného rastlinného materiálu, napríklad siláže;

6. postupy pri aplikácii [používaní – *neoficiálny preklad*] chemických hnojív a maštaľného hnoja na pôdu vrátane frekvencie a jednotnosti rozprašovania, pri ktorých sa udržiavajú straty výživnej hodnoty vôd na prijateľnej úrovni.

B. …“

„Príloha III

Opatrenia, ktoré majú byť súčasťou akčných programov uvedených v článku 5 ods. 4 písm. a)

1. Súčasťou týchto opatrení sú pravidlá týkajúce sa:

1. období, keď je zakázaná aplikácia [zakázané používanie – *neoficiálny preklad*] určitých typov hnojív na pôdu;

2. kapacity zásobníkov na skladovanie maštaľného hnoja; táto kapacita musí byť väčšia ako kapacita požadovaná na skladovanie počas najdlhšieho obdobia, v ktorom je aplikácia [používanie – *neoficiálny preklad*] na pôdu v ochranných pásmach zakázan[é], s výnimkou prípadov, keď sa dá príslušnému orgánu preukázať, že akékoľvek množstvo hnoja prevyšujúce skutočnú skladovaciu kapacitu sa bude likvidovať spôsobom, ktorý nepoškodí životné prostredie;

3. …“

III — Okolnosti predchádzajúce sporu a návrhy

8. Luxembursko smernicu o dusičnanoch najprv prebralo veľkovojvodskou vyhláškou z 20. septembra 1994 o používaní organických hnojív v poľnohospodárstve, ktorou sa mení a dopĺňa veľkovojvodská vyhláška zo 14. apríla 1990 o splaškových kaloch [4] (ďalej len „veľkovojvodská vyhláška z roku 1994“).

9. Prvé konanie o nesplnení povinnosti sa týkalo spomenutej právnej úpravy. Súdny dvor 8. marca 2001 konštatoval, že Luxembursko porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývali zo smernice o dusičnanoch, tým, že neprijalo všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s článkom 5 ods. 4 a 6 a článkom 10 ods. 1 tejto smernice v spojení s prílohou II A, prílohou III bodom 1.3 a prílohou V bodom 4 písm. e) tejto smernice. [5]

10. Už počas prvého konania o nesplnení povinnosti nahradilo Luxembursko veľkovojvodskú vyhlášku z roku 1994 veľkovojvodskou vyhláškou z 24. novembra 2000 o používaní dusíkatých hnojív v poľnohospodárstve [6] (ďalej len „veľkovojvodská vyhláška z roku 2000“).

11. Dňa 15. decembra 2006 Komisia na základe článku 226 ES (zmenený, teraz článok 258 ZFEÚ) znovu vyzvala Luxembursko, aby sa vyjadrilo k nedostatočnému prebratiu smernice o dusičnanoch (výzva). Keďže Luxembursko na výzvu Komisie nereagovalo, Komisia 29. júna 2007 vydala odôvodnené stanovisko, v ktorom Luxembursku stanovila dvojmesačnú lehotu na odstránenie zistených nedostatkov pri prebratí smernice.

4 — Pozri bod 14 rozsudku, už citovaného v poznámke pod čiarou 3. Toto nariadenie bolo uverejnené v luxemburskom *Memorial A* 1994, s. 1648.

5 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3.

6 — *Memorial A* 2000, s. 2856.

12. Na základe stanoviska Luxemburska zrušila Komisia 29. mája 2008 niektoré zo svojich námietok, ostatné však ponechala. Na základe nich potom 2. decembra 2008 podala túto žalobu a navrhuje:

— určiť, že Luxemburské veľkovojvodstvo si tým, že neprijalo všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie úplného a správneho súladu s článkami 4 a 5 v spojení s prílohou II A bodom 1 a prílohou III bodom 1.1, prílohou II A bodom 5 a prílohou III bodom 1.2, prílohou II A bodom 2 a prílohou II A bodom 6 smernice Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice,

— zaviazať Luxemburské veľkovojvodstvo na náhradu trov konania.

13. Luxemburské veľkovojvodstvo navrhuje, aby bola žaloba Komisie vyhlásená za neplatnú alebo zamietnutá ako neprípustná.

14. Na ústnom pojednávaní 2. decembra 2009 Súdny dvor vyzval členské štáty a inštitúcie, aby sa vyjadrili k námietke neprípustnosti žaloby z dôvodu porušenia *ne bis in idem*. Okrem Luxemburska a Komisie sa na tomto pojednávaní zúčastnili aj Dánsko, Nemecko, Grécko, Francúzsko, Taliansko, Holandsko, Rakúsko, Poľsko, Fínsko, Švédsko, Spojené kráľovstvo a Parlament.

IV — Právne posúdenie

A — *O prípustnosti*

15. Z dôvodu porušenia jazykového režimu považuje Luxembursko žalobu za neplatnú a subsidiárne za neprípustnú. Neprípustná je okrem toho aj z dôvodu porušenia zásady *ne bis in idem*, to znamená zákazu opakovaného potrestania, pretože Súdny dvor o niektorých žalobných dôvodoch už rozhodol.

1. O jazykovom režime

16. Luxembursko vo svojej námietke týkajúcej sa jazykového režimu vychádza z toho, že Komisia k prílohám žaloby priložila dve štúdie v anglickom jazyku bez francúzskeho prekladu.

17. Podľa článku 29 ods. 2 písm. a) rokovacieho poriadku je jazykom tohto konania francúzština, pretože je úradným jazykom Luxemburska. V súlade s článkom 29 ods. 3 prvou a druhou vetou sa písomnosti a prílohy predkladajú v tomto jazyku a listiny, ktoré sú vyhotovené v inom jazyku, musia byť preložené do jazyka konania.

18. Žaloba na základe článku 226 ES by teda bola neprípustná v prípade, ak by celá žaloba nebola vyhotovená v jazyku konania alebo ak by si Komisia vybrala jazyk, ktorý v súvislosti s daným štátom nesmie použiť. Jazykový režim Súdneho dvora totiž zaručuje najmä to, že členské štáty môžu byť v konaní o nesplnení povinnosti žalované len v niektorom zo svojich úradných jazykov. Uľahčuje to ich obhajobu.

19. V prejednávanom prípade je celá žaloba napísaná výhradne po francúzsky. Luxembursko tak mohlo bez akýchkoľvek obmedzení vziať na vedomie všetky námietky Komisie. Na základe toho nie je možné – na rozdiel od názoru Luxemburska – konštatovať neprípustnosť žaloby ako takej z dôvodu porušenia jazykového režimu.

20. To, že dva dokumenty boli predložené v anglickom jazyku, by však mohlo byť neprípustné. Komisia sa však v tejto súvislosti oprávnene odvoláva na článok 29 ods. 3 tretí pododsek rokovacieho poriadku. Na základe tohto ustanovenia je prípustné, aby sa v prípade rozsiahlych dokumentov a písomností (po anglicky „documents“, po francúzsky „pièces et documents“) obmedzil preklad len na výňatky z nich. V danom prípade to tak je, pretože Komisia v žalobe uviedla po francúzsky tie časti, ktoré považuje za dôležité.

21. V prípade, že by bolo potrebné kompletné preskúmanie písomností, článok 29 ods. 3 tretí pododsek druhá veta stanovuje, že Súdny dvor môže kedykoľvek z vlastného podnetu alebo na žiadosť účastníka konania požadovať podrobnejší alebo úplný preklad. Aj toto bolo v danom prípade splnené, po tom, ako Luxembursko podalo námietku voči chýbajúcemu prekladu.

22. Čo sa týka obhajoby, Luxembursko malo sťaženú pozíciu, pretože v čase, keď uplynula lehota na podanie žalobnej odpovede, preklad ešte neexistoval. S touto nevýhodou sa však Luxembursko mohlo vyrovnať tým, že by bolo podalo žiadosť o predĺženie lehoty podľa článku 40 ods. 2 rokovacieho poriadku.

23. Subsidiárne mohlo Luxembursko svoje námietky týkajúce sa prípustnosti žaloby vyjadriť aj formou samostatného podania v zmysle článku 91 ods. 1 rokovacieho poriadku, ktoré by vyústilo do konania o námietke prekážky konania. V nadväznosti na toto konanie by bola Luxembursku prípadne poskytnutá možnosť vyjadriť sa k veci samej. [7]

24. Skutočnosť, že Luxembursko nevyužilo uvedené možnosti na zabránenie prípadným problémom pri svojej obhajobe, nemôže byť dôvodom, pre ktorý by sa dokumenty, ktoré boli v rámci sporu predložené v súlade s rokovacím poriadkom, odstránili zo spisu ako neprípustné.

7 — Rozsudok zo 17. decembra 2009, M/EMEA, C-197/09 RX-II, Zb. s. I-12033, bod 48 a nasl.

25. Námietka Luxemburska založená na jazykovom režime sa musí zamietnuť.

2. O dôsledkoch rozsudku z 8. marca 2001

26. Luxembursko sa ďalej domnieva, že žaloba nie je prípustná z dôvodu porušenia zásady *ne bis in idem* (o rozhodnutej veci už nemožno rozhodovať), pretože Súdny dvor už 8. marca 2001 sčasti rozhodol aj o niektorých žalobných dôvodoch tohto konania. Komisia teda môže využiť nanajvýš konanie podľa článku 228 ods. 2 ES, ale nemôže uplatniť konanie podľa článku 226 ES.

27. Podľa môjho názoru však uvedené námietky nemožno akceptovať. Zásadu *ne bis idem* nie je možné použiť v prípade konania o nesplnení povinnosti [pozri písm. a)]. Právoplatnosť rozsudku z 8. marca 2001 by síce v zásade mohla byť dôvodom neprípustnosti novej žaloby, ale žalobné dôvody, ktoré Komisia uvádza, sa nedotýkajú právoplatných zistení Súdneho dvora [pozri písm. b)]. Okrem toho Komisia nemusí namiesto konania podľa článku 226 ES využiť konanie podľa článku 228 ods. 2 ES [pozri písm. c)].

a) O zásade ne bis idem

28. Zásada *ne bis idem* zakazuje sankcionovať [8], resp. stíhať [9] tú istú osobu viac ako jedenkrát za to isté nezákonné správanie, aby sa chránila tá istá právna hodnota. Súdny dvor sa už v rámci konania o nesplnení povinnosti zaoberal porovnateľnými námietkami a zakaždým ich zamietol s odôvodnením, že nejde o rovnakú vec. [10] Je však pravda, že nikdy výslovne nerozhodol o tom, či je vôbec možné použiť túto zásadu v rámci konania o nesplnení povinnosti. [11]

29. Viaceré členské štáty si myslia, že zásadu *ne bis in idem* nie je možné použiť v konaní o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES. Uvedené konanie nevedie k sankcii, ale k objektívnemu konštatovaniu. [12]

30. Naproti tomu Poľsko predovšetkým zdôrazňovalo, že konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES tvorí jeden celok s vykonávacím konaním podľa článku 228 ES. Penále a paušálnu pokutu podľa článku 228 ods. 2 ES označil Súdny dvor za sankciu, na ktorú je možné uplatniť zásadu *ne bis in idem*. [13]

31. Nie som presvedčená o tom, že by zásadu *ne bis in idem* bolo možné uplatniť na niektorú fázu konania o nesplnení povinnosti.

32. Podľa článku 50 Charty základných práv Európskej únie, ako aj podľa článku 4 Dodatkového protokolu č. 7 k Európskemu dohovoru o ľudských právach [14] platí táto zásada pre trestné konanie, pod ktoré možno subsumovať aj správne právo upravujúce

8 — Rozsudky zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, Zb. s. I-123, bod 338, a z 18. decembra 2008, Coop de France Bétail et Viande/Komisia, C-101/07 P a C-110/07 P, Zb. s. I-10193, bod 127.

9 — Pozri článok 50 Charty základných práv Európskej únie, rozsudok z 15. októbra 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij a i./ Komisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, Zb. s. I-8375, bod 59, a moje návrhy zo 6. augusta 2008, Santesteban Goicoechea, C-296/08 PPU, Zb. s. I-6307, bod 53.

10 — Rozsudky z 8. novembra 2001, Komisia/Taliansko, C-127/99, Zb. s. I-8305, bod 27 a nasl.; z 8. apríla 2008, Komisia/Taliansko, C-337/05, Zb. s. I-2173, bod 25, a z 2. októbra 2008, Komisia/Taliansko, C-157/06, Zb. s. I-7313, bod 19; podobne aj návrhy generálneho advokáta Geelhoeda z 31. mája 2001, Komisia/Taliansko, C-127/99, Zb. s. I-8305, bod 46, a z 21. októbra 2004, Komisia/Francúzsko, C-212/03, Zb. s. I-4213, bod 23, ako aj návrhy generálneho advokáta Mazáka z 10. júla 2007, Komisia/Taliansko, C-337/05, Zb. s. I-2173, bod 32.

11 — Rozsudok z 8. septembra 2005, Komisia/Španielsko, C-416/02, Zb. s. I-7487, bod 65, sa k tejto otázke výslovne nevyjadril.

12 — Pozri v tomto zmysle aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl 12. mája 2005 vo veci Komisia/Španielsko, C-416/02, Zb. s. I-7487, bod 155.

13 — Rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko, C-304/02, Zb. s. I-6263, bod 84.

14 — Protokol č. 7 k Dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd v znení protokolu č. 11, Štrasburg 1984, European Treaty Series č. 117. Uvedený protokol doteraz ratifikovalo 23 členských štátov s výnimkou Belgicka, Nemecka, Holandska a Spojeného kráľovstva.

sankcie, napr. sankčné konanie v oblasti hospodárskej súťaže.[15] Aj článok 54 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckou spolkovou republikou a Francúzskou republikou o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach, si kladie za cieľ chrániť občanov Únie pred novým trestným stíhaním za ten istý trestný čin v inom zmluvnom štáte.[16]

33. Konanie upravené v článku 228 ods. 2 ES však predstavuje osobitné súdne konanie slúžiace na vykonanie rozsudkov; inými slovami, ide o spôsob vykonateľnosti rozsudkov.[17] Sankcie slúžiace na vykonanie rozsudku majú iný charakter ako represívne postihy. Dvojnásobné vykonanie síce možné nie je, no v prípade, že je to nutné v záujme vykonania sporného právneho titulu, je možné sankcie zopakovať.

34. Najdôležitejším obmedzením exekučných opatrení je zásada proporcionality.[18] V súlade so všeobecnými požiadavkami tejto zásady[19] nesmú opatrenia na vykonanie rozsudku, ani v prípade svojho opakovania, prekročiť hranice toho, čo je potrebné na vykonanie prvého rozsudku; v prípade, ak je možný výber z viacerých vhodných spôsobov, treba zvoliť ten, ktorý je najmenej obmedzujúci, a spôsobené negatíva nesmú byť v neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.

35. Aj v prípade nesúhlasu s mojím názorom a subsumovania sankcií slúžiacich na vykonanie rozsudku pod zásadu *ne bis in idem* by bolo neprimerané použiť túto zásadu na každý rozsudok, pri vykonaní ktorého možno uložiť sankcie. V tom prípade by sa daná zásada vzťahovala aj na občianskoprávne rozsudky, v ktorých je stanovená buď povinnosť konať istým spôsobom, alebo povinnosť konania sa zdržať.

36. V konečnom dôsledku vo veci samej majú tieto otázky druhoradý význam. Právoplatnosť rozsudku z 8. marca 2001 má totiž podobný blokujúci účinok ako zásada *ne bis in idem*.

15 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer 24. januára 2008 vo veci Michaeler und Subito GmbH, C-55/07 a C-56/07, Zb. s. I-3135, bod 56.

16 — Rozsudok z 28. septembra 2006, Gasparini a i., C-467/04, Zb. s. I-9199, bod 27 a tam citovaná judikatúra.

17 — Rozsudky Komisia/Francúzsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 92, a z 10. septembra 2009, Komisia/Portugalsko, C-457/07, Zb. s. I-8091, bod 47.

18 — V súvislosti s konaním podľa článku 228 ods. 2 ES pozri rozsudky zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, C-387/97, Zb. s. I-5047, bod 90, a z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko, C-278/01, Zb. s. I-14141, body 41 a 49.

19 — Pozri napr. rozsudky z 11. júla 1989, Schräder, 265/87, Zb. s. 2237, bod 21; z 13. novembra 1990, Fedesa a i., C-331/88, Zb. s. I-4023, bod 13; z 12. júla 2001, Jippes a i., C-189/01, Zb. s. I-5689, bod 81; z 9. marca 2006, Zuid-Hollandse Milieufederatie a Natuur en Milieu, C-174/05, Zb. s. I-2443, bod 28, a z 24. mája 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Zb. s. I-3997, bod 45.

b) O právnej sile rozhodnutej veci

37. Zásada právnej sily rozhodnutej veci slúži na to, aby sa zabezpečila tak stabilita práva a právnych vzťahov, ako aj riadny výkon spravodlivosti. Je totiž dôležité, aby sa nemohli napadnúť súdne rozhodnutia, ktoré sa stali konečnými po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov alebo po uplynutí lehôt stanovených pre tieto opravné prostriedky. [20] Právna sila rozhodnutého rozsudku vydaného v konaní o nesplnení povinnosti sa teda spája len so skutkovými a právnymi bodmi, ktoré boli skutočne alebo potrebne rozhodnuté v prvom rozsudku. [21]

38. Právoplatnosť rozsudku teda bráni podaniu novej žaloby, ak existuje riziko, že nové rozhodnutie Súdneho dvora bude v rozpore so skutkovými a právnymi zisteniam skoršieho rozsudku. Pritom nie je dôležitý len výrok rozsudku, ale aj dôvody, na ktorých je výrok založený a ktoré od neho nemožno oddeliť. [22]

39. Riziko rozporu by sa dalo vylúčiť už tým, že porušenie smernice o dusičnanoch bolo skúmané v rôznych časových obdobiach. Rozsudok z 8. marca 2001 sa vzťahoval na otázku, či Luxembursko prebralo ustanovenia smernice o dusičnanoch k 26. februáru 2000 [23], zatiaľ čo v tomto prípade ide o prebratie k 29. augustu 2007. Tvrdenie, že členský štát v roku 2007 smernicu neporušil, nemôže byť v rozpore s konštatovaním, že sa Luxembursko v roku 2000 dopustilo porušenia smernice o dusičnanoch. Stabilite práva by však neprospelo, ak by sa viedol spor o protiprávnosti už konštatovaného porušenia práva, a to len preto, že porušenie aj naďalej trvá.

40. To isté platí aj v prípade samotného faktu, že veľkovojvodská vyhláška z roku 1994 bola medzičasom nahradená veľkovojvodskou vyhláškou z roku 2000. Ak nová právna úprava nezmenila podstatu preberaných predpisov,

20 — Rozsudky z 30. septembra 2003, Köbler, C-224/01, Zb. s. I-10239, bod 38; zo 16. marca 2006, Kapferer, C-234/04, Zb. s. I-2585, bod 20, a z 3. septembra 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, Zb. s. I-7501, bod 22.

21 — Rozsudky z 19. februára 1991, Taliansko/Komisia, C-281/89, Zb. s. I-347, bod 14; Limburgse Vinyl Maatschappij a i./Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 44, a z 12. júna 2008, Komisia/Portugalsko, C-462/05, Zb. s. I-4183, bod 23. Nemecký preklad sa vzťahuje na „predmet príslušného súdneho rozhodnutia", v pôvodnom francúzskom znení je dôležité to, o akých otázkach sa „rozhodlo" (tranchés).

22 — Rozsudky z 26. apríla 1988, Asteris a i./Komisia, 97/86, 193/86, 99/86 a 215/86, Zb. s. 2181, bod 27; z 1. júna 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) a Diputación Foral de Vizcaya/Komisia, C-442/03 P a C-471/03 P, Zb. s. I-4845, body 44 a 47, a z 19. februára 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, C-308/07 P, Zb. s. I-1059, bod 57. Pozri napríklad aj rozsudok zo 16. júla 2009, Komisia/Schneider Electric, C-440/07 P, Zb. s. I-6413, body 113 a nasl. Podobne v súvislosti so zásadou *ne bis in idem* aj rozsudok C-127/99, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 28.

23 — V súvislosti s uplynutím lehoty doplňujúceho odôvodneného stanoviska pozri rozsudok Komisia/Luxembursko, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 18.

predstavuje právoplatnosť rozsudku prekážku obnovy konania vo veci novej vnútroštátnej právnej úpravy. [24]

41. Z tohto dôvodu musí byť v danom prípade samostatne preskúmaná každá námietka Komisie, a to z hľadiska, či o nej už bolo rozhodnuté v rozsudku z 8. marca 2001. V tejto súvislosti prichádzajú do úvahy dve námietky Komisie, a to prvá časť prvého žalobného dôvodu a tretí žalobný dôvod.

O prvej časti prvého žalobného dôvodu

42. V prvej časti prvého žalobného dôvodu reaguje Komisia na skutočnosť, že pre isté obdobia neexistujú zákazy používania chemických hnojív. Podľa názoru Luxemburska sa na túto výhradu vzťahuje prvý žalobný dôvod rozsudku z 8. marca 2001.

43. V rámci prvého žalobného dôvodu Súdny dvor v rozsudku z 8. marca 2001 v súvislosti s chemickými hnojivami uviedol, že veľkovojvodská vyhláška z roku 1994 upravovala len použitie organických hnojív v poľnohospodárstve, no povinnosti, ktoré zaviedla smernica, sa v zmysle článku 2 písm. f) smernice o dusičnanoch vzťahujú aj na chemické hnojivá. [25]

44. Zákazy používať hnojivá počas určitých období sú upravené v článku 5 ods. 4 písm. a) a v prílohe III bode 1.1 smernice o dusičnanoch. Na tieto ustanovenia sa rozsudok z 8. marca 2001 nevzťahoval.

45. Na základe toho môže Súdny dvor význam takýchto zákazov, pokiaľ ide o chemické hnojivá, buď potvrdiť, alebo zamietnuť, a to bez toho, aby protirečil rozsudku z 8. marca 2001. Na základe toho možno konštatovať, že predošlý rozsudok sa na túto výhradu Komisie nevzťahuje. [26]

O treťom žalobnom dôvode

46. V treťom žalobnom dôvode Komisia vo veci samej kritizuje neexistenciu pravidiel, ktoré by upravovali používanie hnojív na pôdach nachádzajúcich sa na strmých svahoch. Luxembursko tvrdí, že aj o tomto

24 — V súvislosti s predmetom sporu v konaní o nesplnení povinnosti pozri rozsudky zo 17. novembra 1992, Komisia/Grécko, C-105/91, Zb. s. I-5871, bod 13; z 9. septembra 2004, Komisia/Grécko, C-417/02, Zb. s. I-7973, bod 17, a z 22. septembra 2005, Komisia/Belgicko, C-221/03, Zb. s. I-8307, bod 39, a v súvislosti s novými ustanoveniami Únie rovnakého znenia pozri rozsudky z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, C-365/97, Zb. s. I-7773, bod 36, a z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko, C-33/04, Zb. s. I-10629, bod 49.

25 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 29.

26 — V súvislosti so zásadou *ne bis in idem* pozri rozsudok C-127/99, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 29.

žalobnom dôvode sa už rozhodlo v rozsudku z 8. marca 2001, a to v rámci analýzy druhého žalobného dôvodu.

47. Používanie hnojív na pôdach nachádzajúcich sa na strmých svahoch musia členské štáty upraviť v súlade s článkom 5 ods. 4 písm. a) a prílohou III bodom 1.3 písm. a), ako aj článkom 5 ods. 4 písm. b), článkom 4 a prílohou II A bodom 2 smernice o dusičnanoch. Podľa rozsudku z 8. marca 2001 videl Súdny dvor nedostatky v tom, že Luxembursko neupravilo pravidlá používania hnojív na pôdach nachádzajúcich sa na strmých svahoch nezávisle od klimatických pomerov. [27]

48. Na rozdiel od toho, čo by sa dalo usudzovať zo znenia rozsudku z 8. marca 2001, neobsahovala veľkovojvodská vyhláška z roku 1994 žiadne ustanovenia, ktoré by upravovali používanie hnojív na pôdu nachádzajúcu sa na strmých svahoch. Odkaz na klimatické pomery sa týkal iných pravidiel používania, ktoré sa vzťahovali tak na pôdu na rovinách, ako aj na pôdu na svahoch.

49. Súdny dvor teda kritizoval, že používanie hnojív na pôdu nachádzajúcu sa na strmých svahoch nebolo vôbec upravené.

27 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 33.

50. Nebolo však vôbec vysvetlené, či sú takéto pravidlá potrebné aj v prípade chemických hnojív. Na základe toho by Súdny dvor vo veci samej mohol buď dospieť k záveru, že Luxembursko musí upraviť používanie chemických hnojív na pôdu nachádzajúcu sa na strmých svahoch, resp. by mohol túto povinnosť upraviť používanie chemických hnojív zamietnuť, pričom by to vôbec neprotirečilo rozsudku z 8. marca 2001.

51. Aj z tohto pohľadu nie je žaloba v danom prípade v rozpore s právoplatnosťou predošlého rozsudku.

c) O článku 228 ES

52. Okrem toho treba venovať pozornosť aj tvrdeniu Luxemburska, že právnym základom žaloby Komisie v bodoch už zahrnutých do rozsudku z 8. marca 2001 mal byť článok 228 ES.

53. Podľa článku 228 ods. 1 ES sú členské štáty povinné prijať opatrenia, aby vyhoveli rozsudku vyhlásenému na základe článku 226 ES. Ak si členské štáty túto povinnosť nesplnia, Komisia sa môže na základe článku 228 ods. 2

ES po novom konaní pred podaním žaloby [28] obrátiť na Súdny dvor. Ak Súdny dvor zistí, že dotknutý členský štát rozsudku nevyhovel, môže mu uložiť povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu alebo penále.

54. Námietku Luxemburska je možné uznať v prípade, ak sú splnené dve podmienky: po prvé ak je konanie podľa článku 228 ES vôbec možné, a po druhé ak táto možnosť bráni podať žalobu podľa článku 226 ES.

O možnosti konania podľa článku 228 ES

55. Výsledok analýzy právnej sily rozhodnutej veci je už na prvý pohľad dôvodom, pre ktorý nie je možné postupovať podľa článku 228 ES. Keďže sa konanie, ktoré upravuje článok 228 ods. 2 ES, musí považovať za osobitné súdne konanie na vykonanie rozsudkov Súdneho dvora, možno v jeho rámci konať len o nesplnení si povinnosti členský štátov, o ktorých Súdny dvor rozhodol na základe článku 226 ES ako o dôvodných. [29] Ak jeden žalobný dôvod novej žaloby nie je v rozpore s právoplatnosťou skoršieho rozsudku, bolo by možné domnievať sa, že sa nemôže týkať ani vykonania skoršieho rozsudku.

56. Právoplatnosť rozsudku a jeho vykonanie sledujú v zmysle článku 228 ES odlišné ciele. V prípade použitia článku 228 ES nie je podstatné, či isté žalobné dôvody zakladajú riziko, že Súdny dvor rozhodne v rozpore so svojím skorším rozsudkom, ale dôležité je to, či členský štát prijal potrebné opatrenia na vykonanie rozsudku, ktorý bol vyhlásený v rámci konania o nesplnení povinnosti v zmysle článku 226 ES. Otázka, aké opatrenia treba prijať, však nie je predmetom prvého rozsudku podľa článku 226 ES. [30] Z toho dôvodu nemôže byť spor o tom, či členský štát prijal dostatočné opatrenia, v rozpore s právoplatnosťou skoršieho rozsudku. Inými slovami,

28 — Článok 260 ods. 2 ZFEÚ toto konanie pred podaním žaloby skracuje: odôvodnené stanovisko sa už nevyžaduje.

29 — Rozsudok Komisia/Portugalsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 17.

30 — Rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, C-503/04, Zb. s. I-6153, bod 15.

konanie podľa článku 228 ES sa týka iných právnych a skutkových otázok ako predošlé konanie podľa článku 226 ES.

Prvému rozsudku, ktorý bol vydaný z dôvodu neprebratia smernice, nie je v zmysle článku 228 ods. 1 ES vyhovené tiež vtedy, ak sú následné opatrenia na prebratie smernice neúplné. [33] Výhrada čiastočného prebratia je totiž vždy zahrnutá vo výhrade, že k prebratiu nedošlo. [34]

57. Nie je potrebné detailne analyzovať, aký je rozsah povinností stanovených v prvom rozsudku podľa článku 228 ods. 1 ES. Súdny dvor novú vnútroštátnu právnu úpravu skúmal z dvoch hľadísk: či úplne nahrádzajú prvý rozsudok [31] alebo či tým, že rozpor trvá aj naďalej, hoci iným spôsobom nesplnenia si povinnosti bránia úplnému prebratiu [32].

58. Daný spor sa týka námietky, že prvý rozsudok nebol vykonaný v plnom rozsahu. Súdny dvor v rozsudku z 8. marca 2001 uviedol, že Luxembursko si vôbec nesplnilo povinnosti, ktoré smernica o dusičnanoch stanovuje v oblasti chemických hnojív. [35] Teraz však Komisia uvádza, že Luxembursko si nesplnilo dve špecifické povinnosti, ktoré vyplývajú z uvedenej smernice a týkajú sa chemických hnojív.

31 — Rozsudok z 15. októbra 1985, Komisia/Taliansko, 281/83, Zb. s. 3397. V tomto prípade išlo o pravidlá upravujúce predaj octu. Podľa prvého rozsudku z 9. decembra 1981, Komisia/Taliansko (193/80, Zb. s. 3019), porušilo Taliansko voľný pohyb tovaru, pretože zakázalo uvádzať na trh a dovážať ocot poľnohospodárskeho pôvodu, ktorý nebol produktom kvasenia kyseliny octovej vo víne, a vyhradilo si používanie označenia „ocot“ a „vínny ocot“. Druhý rozsudok sa týkal len výhradného používania označenia „ocot“ v prípade „vínneho octu“, ktoré bolo súčasťou opatrení prijatých na vykonanie prvého rozsudku. V tomto zmysle pozri aj rozsudky zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko, C-177/04, Zb. s. I-2461, bod 36, a z 18. júla 2006, Komisia/Taliansko, C-119/04, Zb. s. I-6885, body 28 až 32.

32 — V zmysle rozsudku z 10. apríla 1984, Komisia/Belgicko, 324/82, Zb. s. 1861, nebolo zlučiteľné so šiestou smernicou o DPH, aby sa daň z pridanej hodnoty v prípade áut vyberala z ceny uvedenej v katalógu a skutočná kúpna cena by sa vôbec nebrala do úvahy. Na základe toho prispôsobilo Belgicko úpravu dane z pridanej hodnoty a prijalo úpravu tzv. evidenčnej dane, vďaka ktorej sa rozdiel spôsobený znížením dane z pridanej hodnoty vyrovnal. Podľa rozsudku zo 4. februára 1988, Komisia/Belgicko, 391/85, Zb. s. 579, bol však tento postup v rozpore so skorším rozsudkom.

33 — V súvislosti s vykonaním smernice 75/439/EHS o zneškodňovaní odpadových olejov pozri rozsudky zo 17. decembra 1981, Komisia/Taliansko, 30/81 až 34/81, Zb. s. 3379, a z 2. augusta 1993, Komisia/Taliansko, C-366/89, Zb. s. I-4201, v súvislosti s vykonaním smernice Rady 78/659/EHS z 18. júla 1978 o kvalite sladkých povrchových vôd vyžadujúcich ochranu alebo zlepšenie kvality na účely podpory života rýb z 12. júla 1988, Komisia/Taliansko, 322/86, Zb. s. 3995, a z 9. marca 1994, Komisia/Taliansko, C-291/93, Zb. s. I-859, ako aj pokiaľ ide o vykonanie smernice Rady 80/68/EHS zo 17. decembra 1979 o ochrane podzemných vôd pred znečistením niektorými nebezpečnými látkami v regióne Valónsko, zo 17. júna 1987, Komisia/Belgicko, 1/86, Zb. s. 2797, a z 5. mája 1993, Komisia/Belgicko, C-174/91, Zb. s. I-2275.

34 — Rozsudok zo 16. júna 2005, Komisia/Taliansko, C-456/03, Zb. s. I-5335, bod 40, a moje návrhy z 15. januára 2009, Komisia/Írsko, C-427/07, Zb. s. I-6277, bod 42. Pokiaľ ide o špecifickú situáciu konania podľa článku 228 ods. 2 ES, pozri rozsudok Komisia/Francúzsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 31, bod 38.

35 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 29.

59. Pokiaľ ide o problematiku chemických hnojív, v rozsudku z 8. marca 2001 síce nebolo uvedené žiadne, resp. prinajmenšom žiadne špeciálne vysvetlenie týchto špecifických povinností. Ak sa však týkajú chemických hnojív, tak sa na ne vzťahovala časť konštatovania, a teda že požiadavky smernice o dusičnanoch, ktoré sa týkajú chemických hnojív, neboli vôbec prebraté.

60. V súvislosti s treťou časťou prvého žalobného dôvodu a tretím žalobným dôvodom mohla teda Komisia začať konanie podľa článku 228 ods. 2 ES.

O vylučovacom účinku článku 228 ods. 2 ES

61. Preto je potrebné zistiť, či možnosť podať žalobu podľa článku 228 ods. 2 ES vylučuje možnosť podať žalobu podľa článku 226 ES. V prospech uvedeného vylučovacieho účinku hovoria dve skutočnosti: po prvé by Komisia mohla byť povinná uskutočniť konanie podľa článku 228 ES. Po druhé by článok 228 ods. 2 ES mohol vo vzťahu k článku 226 ES predstavovať *lex specialis*.

62. Najmä generálny advokát Fennelly zo znenia článku 228 ods. 2 ES odvodil, že Komisia musí konanie podľa tohto ustanovenia uskutočniť v prípade, že prvému rozsudku nebolo v plnej miere vyhovené, [36] pretože pokiaľ ide o konanie pred podaním žaloby, je toto ustanovenie formulované kogentne:

„Ak sa Komisia domnieva, že členský štát neprijal takéto opatrenia [na vykonanie prvého rozsudku] [37], umožní tomuto štátu predložiť pripomienky a potom vydá stanovisko s odôvodnením a uvedie tie časti, v ktorých daný členský štát nevyhovel rozsudku Súdneho dvora."

63. Uvedené znenie sa prakticky zhoduje s článkom 226 prvou vetou ES, v zmysle ktorého je podľa ustálenej judikatúry na voľnom uvážení Komisie, či začne konanie, ktoré predchádza podaniu žaloby. [38] Čo sa týka podania žaloby, už zo znenia článku 226 ods. 2 ES vyplýva, že sa voľná úvaha Komisie rozširuje aj na konanie, ktoré predchádza podaniu žaloby. Ak by Komisia už od začiatku nemala v úmysle podať žalobu, nemali by úkony, ktorý by podaniu žaloby predchádzali, prakticky nijaký význam.

36 — Návrhy zo 16. novembra 1995 prednesené vo veci Komisia/Francúzsko, C-334/94, Zb. s. I-1307, bod 13.

37 — Doplnila generálna advokátka.

38 — Pozri napríklad rozsudky zo 14. februára 1989, Star Fruit/Komisia, 247/87, Zb. s. 291, bod 11; zo 17. mája 1990, Sonito a i./Komisia, C-87/89, Zb. s. I-1981, bod 6 a nasl., a z 24. marca 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Zb. s. I-2119, bod 44.

64. Pokiaľ ide o odôvodnenie voľnej úvahy Komisie, Súdny dvor sa riadi najmä podstatou („léconomie") konania o neplnení povinnosti. [39] Účelom tohto konania nie je odhaliť každé porušenie zmlúv a odvodených právnych predpisov, ale prispieť k podpore jednotnej účinnosti týchto predpisov vo všetkých členských štátoch. Predovšetkým konanie pred podaním žaloby má členským štátom umožniť, aby si dobrovoľne splnili povinnosti, resp. aby odôvodnili svoj názor. [40] Z toho sa vyvinula myšlienka, že Komisia a členský štát v rámci konania o nesplnení povinnosti „rokujú" o tom, ako si môže členský štát dobrovoľne splniť povinnosti, ktoré mu boli uložené, resp. ako môže odôvodniť svoj postoj. [41]

65. Kogentná formulácia článku 226 ES však Komisiu nezaväzuje, aby za istých podmienok začala konanie, ale jej iba ukladá povinnosť, aby predtým, ako podá žalobu, vykonala stanovené procesné úkony.

66. Pre článok 228 ods. 2 ES platí už z dôvodu podobného znenia to isté, čo pre článok 226 ES. [42] Ak sa Komisia domnieva, že členský štát neprijal všetky opatrenia, ktoré mu Súdny dvor v rozsudku uložil, nie je povinná začať konanie podľa článku 228 ES.

67. Konanie podľa článku 228 ods. 2 ES by však ako konanie špeciálneho typu mohlo predchádzať konaniu upravenému v článku 226 ES. [43] Generálny advokát Fennelly v tejto súvislosti uviedol, že článok 228 ods. 2 ES zámerne nerieši otázku konania podľa článku 227 ES, no zároveň, pokiaľ ide o článok 226 ES, nezakladá ani výnimku. [44] Je teda na rozhodnutí Komisie, či začne konanie podľa článku 228 ods. 2 ES, namiesto tohto článku však nemôže uplatniť článok 226 ES.

39 — Rozsudok Star Fruit/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 38, a rozsudok Sonito, už citovaný v poznámke pod čiarou 38, bod 6. Pozri znova aj rozsudok zo 14. decembra 1971, Komisia/Francúzsko, 7/71, Zb. s. 1003, bod 5.

40 — Rozsudky z 23. októbra 1997, Komisia/Holandsko, C-157/94, Zb. s. I-5699, bod 60, Komisia/Taliansko, C-158/94, Zb. s. I-5789, bod 56, a Komisia/Francúzsko, C-159/94, Zb. s. I-5815, bod 103, ako aj z 29. septembra 1998, Komisia/Nemecko, C-191/95, Zb. s. I-5449, bod 44.

41 — Rozsudky Súdu prvého stupňa zo 14. októbra 1999, Bavarian Lager/Komisia, T-309/97, Zb. s. II-3217, bod 46, a z 12. septembra 2007, API/Komisia, T-36/04, Zb. s. II-3201, bod 121. V tejto súvislosti pozri aj moje návrhy prednesené 8. septembra 2009 vo veci Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, zatiaľ neuverejnené v Zbierke, body 105 až 110.

42 — Pozri v tejto súvislosti uznesenie Súdu prvého stupňa zo 7. septembra 2009, LPN/Komisia, T-186/08, k dispozícii len v portugalčine a vo francúzštine, bod 49.

43 — Návrhy generálneho advokáta Fennellyho prednesené vo veci Komisia/Francúzsko, už citované v poznámke pod čiarou 36, bod 13 a nasl.

44 — Návrhy Komisia/Francúzsko, už citované v poznámke pod čiarou 36, bod 14.

68. Po prijatí článku 228 ods. 2 ES Súdny dvor už síce prinajmenšom v jednom prípade povolil žalobu podľa článku 226 ES z dôvodu nevykonania skoršieho rozsudku, [45] avšak v tomto prípade by žaloba podľa článku 228 ods. 2 ES nebola prípustná už z toho dôvodu, že Komisia pred zavedením tohto opatrenia vykonala úkony predchádzajúce podaniu žaloby. [46]

69. Väčší význam má skutočnosť, že Komisia pravidelne podáva námietky proti nevykonanému prebratiu smerníc – v rámci prvého konania o nesplnení povinnosti – a vzápätí začína jedno či dokonca viaceré konania podľa článku 226 ES z dôvodu neúplného alebo nesprávneho prebratia smerníc. [47] Proti týmto praktikám doteraz nenamietal ani Súdny dvor, ani členské štáty.

70. Prax hovorí v prospech toho, aby sa prípadný charakter článku 228 ods. 2 ako *lex specialis* vo vzťahu k článku 226 ES obmedzil na žaloby, ktoré sa výslovne týkajú nedostatočného vykonania prvého rozsudku v zmysle článku 226 ES. Konania z iných dôvodov nesplnenia si povinnosti, ktoré len pribudnú k nedostatočnému vykonaniu rozsudkov, sa môžu opierať o článok 226 ES, s výnimkou obmedzení vyplývajúcich z právoplatnosti skorších rozsudkov.

71. V prospech takéhoto riešenia svedčí aj podstata konania o nesplnení povinnosti, v rámci ktorého má Komisia možnosť zvážiť, ako uvedené konanie začne a uskutoční. Prioritou Komisie je posúdiť, ako by bolo možné čo najlepšie zabezpečiť dodržiavanie zmlúv. Môže sa pritom opierať najmä o zásadu lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi, ktorá jej nebráni v tom, aby si v záujme vykonateľnosti práva zvolila určité metódy [48]. V prípade pochybností, či vôbec došlo k porušeniu predošlého rozsudku, je celkom vhodné nekonať pod hrozbou sankcií v zmysle článku 228 ods. 2 ES, ale vybrať si najprv bežnejší spôsob – konanie o nesplnení povinnosti. Je to vhodné najmä v prípade, ak sú nedostatky prebratia zrejme následkom toho,

45 — Rozsudok zo 7. marca 1996, Komisia/Francúzsko, C-334/94, Zb. s. I-1307.

46 — Na tom je založený rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, C-387/97, Zb. s. I-5047, bod 42.

47 — Pozri napríklad o smernici o dusičnanoch rozsudky z 25. februára 1999, Komisia/Taliansko, C-195/97, Zb. s. I-1169, a z 8. novembra 2001, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, ako aj o smernici 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15 /0 02, s. 102) rozsudky z 11. decembra 1997, Komisia/Nemecko, C-83/97, Zb. s. I-7191, a z 10. januára 2006, Komisia/Nemecko, C-98/03, Zb. s. I-53.

48 — Pozri rozsudok zo 6. októbra 2009, Komisia/Španielsko, C-562/07, Zb. s. I-9553, bod 18 a nasl.

že príslušný členský štát prijal opatrenia na prebratie na naliehanie Komisie veľmi rýchlo.

72. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorý pribudol k doterajšiemu článku 228 ES, zdôrazňuje dôležitosť voľnej úvahy Komisie pri výkone práva Spoločenstva v rámci konania o nesplnení povinnosti. V budúcnosti bude mať Komisia dokonca možnosť, aby už v rámci prvého konania podľa článku 258 ZFEÚ z dôvodu neoznámenia opatrení na prebratie uložila dotknutému členskému štátu paušálnu pokutu alebo penále, avšak na rozdiel od penále podľa doterajšieho článku 228 ods. 2 ES [49] len do výšky návrhu Komisie. Preto je len na Komisii, či v tejto fáze vyvinie na členské štáty ešte väčší tlak, aby urýchlila preberanie práva Spoločenstva. Komisia však očividne nie je povinná takto postupovať.

73. Možnosť podať žalobu podľa článku 228 ods. 2 ES z dôvodu existujúcich námietok Komisie teda nebráni podaniu žaloby podľa článku 226 ES. Žaloba je v plnom rozsahu prípustná.

49 — Rozsudok Komisia/Francúzsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 90 a nasl.

B — *O odôvodnenosti*

74. Komisia zakladá svoju žalobu na štyroch žalobných dôvodoch. Týkajú sa obsahu akčných programov upravených v článku 5 smernice o dusičnanoch. Predtým, ako sa budem venovať každému z týchto žalobných dôvodov, sú na mieste dve poznámky k argumentom Luxemburska a k právnemu základu akčných programov.

1. O argumentácii Luxemburska

75. Svoj nesúhlas so žalobnými dôvodmi Komisie vyjadrilo Luxembursko až v duplike. Podľa článku 42 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora nie je možné uvádzať v priebehu konania – to znamená po vyjadrení sa k žalobe – nové dôvody a dôkazné prostriedky. Výnimka je možná len v prípade, ak sú založené na takých právnych a skutkových okolnostiach, ktoré vyšli najavo až v priebehu konania. [50]

50 — Pozri rozsudok z 5. novembra 2002, Komisia/Belgicko, C-471/98, Zb. s. I-9681, bod 41 a nasl.

76. O žalobných dôvodoch, ktoré boli uvedené v žalobe, však Luxembursko od začiatku vedelo. Z tohto dôvodu sa námietky Luxemburska uvedené v duplike považujú za oneskorené.

77. Preto sa sústredím na preskúmanie dôvodnosti žaloby a námietky Luxemburska vysvetlím len subsidiárne – pre prípad, že by sa k nim Súdny dvor chcel napriek všetkému vyjadriť.

2. O právnom základe akčných programov

78. Podľa článku 1 smernice o dusičnanoch je cieľom smernice znížiť znečistenie vôd zapríčinené alebo vyvolané dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov a zabrániť ďalšiemu znečisťovaniu vôd tohto druhu.

79. Na tento účel označujú členské štáty ohrozené oblasti, v ktorých by v prípade, že nebudú prijaté ochranné opatrenia, mohlo dôjsť k znečisteniu dusičnanmi. Pre tieto oblasti musia členské štáty v zmysle článku 5 ods. 1 vypracovať akčné plány. Luxembursko sa v súlade s článkom 3 ods. 5 zaviazalo, že v súlade s požiadavkami tejto smernice vykoná na celom svojom území akčné plány.

80. Ako vyplýva z jedenásteho odôvodnenia smernice, súčasťou uvedených akčných programov majú byť opatrenia, ktorými by sa obmedzilo používanie všetkých hnojív s obsahom dusíka na pôdu a ktoré by predovšetkým stanovili osobitné limity pre používanie maštaľného hnoja.

81. V súlade s článkom 5 ods. 4 písm. a) a b) smernice o dusičnanoch stanovujú akčné programy záväzné opatrenia, ktoré vyplývajú z prílohy III a z vhodných poľnohospodárskych postupov. Podľa článku 4 ods. 1 písm. a) musia pravidlá vhodných poľnohospodárskych postupov zahŕňať prinajmenšom body upravené v prílohe II A.

82. Článok 5 ods. 4 písm. b) upravuje vzťah medzi opatreniami v zmysle prílohy III smernice o dusičnanoch a vhodnými poľnohospodárskymi postupmi. Vhodné poľnohospodárske postupy sa stávajú súčasťou akčných programov len v takom rozsahu, v akom ich nenahradili opatrenia v zmysle prílohy III.

3. O prvom žalobnom dôvode – obdobia použitia

83. Prvý žalobný dôvod pozostáva z troch častí, ktoré sa týkajú spôsobu a období použitia hnojív. Podľa názoru Komisie sú relevantné ustanovenia zakotvené v prílohe II A bode 1 a v prílohe III bode 1.1 smernice o dusičnanoch.

84. V zmysle prílohy II A bodu 1 smernice o dusičnanoch by pravidlá vhodných poľnohospodárskych postupov mali určovať obdobia, keď je – v prípade, že to je potrebné - zakázané používanie hnojív na poľnohospodársku pôdu.

85. Podľa prílohy III bodu 1.1 smernice o dusičnanoch akčné programy obsahujú predpisy týkajúce sa období, keď je zakázané používanie určitých typov hnojív na pôdu. Toto ustanovenie nahrádza prílohu II A bod 1. Relevantný je teda len článok 5 ods. 4 písm. b).

O prvej časti

86. Prvá námietka Komisie sa týka toho, že luxemburské pravidlá stanovujúce obdobia, keď je zakázané na poľnohospodársku pôdu používať isté druhy hnojív, nevzali do úvahy chemické hnojivá.

87. Podľa článku 2 písm. e) smernice o dusičnanoch sa pod hnojivom rozumie akákoľvek látka obsahujúca zlúčeninu dusíka alebo zlúčeniny dusíka používaná na pôdu s cieľom podporiť rast vegetácie. Chemickými hnojivami sú v zmysle článku 2 písm. f) všetky priemyselne vyrobené hnojivá. Pravidlá vzťahujúce sa na hnojivá teda platia aj pre priemyselne vyrobené hnojivá. [51]

88. Pokiaľ ide o význam zákazov používať hnojivá počas istých období, Súdny dvor už v súvislosti s pravidlami správnych poľnohospodárskych postupov v zmysle prílohy II A bodu 1 smernice o dusičnanoch konštatoval, že o nich treba rozhodnúť na základe objektívnych kritérií, ktorými sú napríklad geologické a klimatické vlastnosti konkrétnych regiónov. [52] Tento záver musí platiť aj pre bod 1.1 prílohy III, pretože právna úprava, ktorá je v ňom obsiahnutá, sleduje ten istý cieľ ako vhodné poľnohospodárske postupy.

89. V zásade treba vychádzať z toho, že objektívne dôvody zákazu používať hnojivo platia

51 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. októbra 2003, Komisia/Holandsko, C-322/00, Zb. s. I-11267, bod 133 a nasl.

52 — Rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 51, bod 136. Ešte širší rozsah má bod 155 tohto rozsudku: pri hľadaní odpovede na otázku, aké dôležité sú kritériá uvedené v prílohe II A smernice, možno vychádzať len z objektívnych kritérií súvisiacimi s fyzikálnymi, geologickými a klimatickými znakmi jednotlivých oblastí.

aj pre chemické hnojivá. V rámci konania ešte Luxembursko neuviedlo nijaké argumenty k tomuto bodu. Z hospodárskych dôvodov je málo pravdepodobné, že by poľnohospodári počas týchto období používali chemické hnojivá. Hoci maštaľný hnoj vzniká aj vtedy, keď je nezmyselné hnojiť, za chemické hnojivá by museli ešte aj zaplatiť. To však nie je dôvod, pre ktorý by chemické hnojivá nemali byť brané do úvahy. [53] Práve naopak, právna istota je príčinou, pre ktorú sa chemické hnojivá nesmú počas určitých období používať.

90. Luxembursko tým porušilo článok 5 ods. 4 písm. b) a prílohu III bod 1.1 smernice o dusičnanoch, pretože ustanovenia týkajúce sa období, počas ktorých je zakázané používať hnojivá na poľnohospodársku pôdu, nezohľadňujú chemické hnojivá.

O druhej časti

91. V druhej časti Komisia žiada, aby sa luxemburské predpisy upravujúce obdobia, počas ktorých je zakázané používať isté druhy hnojív na poľnohospodársku pôdu, nevzťahovali na lúky a pasienky. Ako Komisia správne uvádza, pre určité druhy poľnohospodárskej pôdy nie sú nikde výslovne stanovené výnimky.

92. Zároveň treba zohľadniť aj objektívne kritériá, najmä geologické a klimatické pomery v Luxembursku. Komisia síce predložila štúdie, podľa ktorých lúky a pasienky – na rozdiel od plôch bez vegetácie – na základe geografických a klimatologických pomerov Luxemburska absorbujú malé množstvá dusíka aj na jeseň a v zime. Zo štúdií však vyplýva, že zákaz používania hnojív je potrebný. Tento názor je v súlade so zisteniami Komisie týkajúcimi sa Holandska [54]. Podnebie krajiny totiž na jeseň a v zime podporuje absorpciu dusíka viac ako podnebie Luxemburska, ktoré je ovplyvnené vyššou nadmorskou výškou.

93. Oneskorené námietky Luxemburska nedokázali, že by názor Komisie nebol správny. Argument, že lúky a pasienky prijímajú väčšie množstvo dusíka, než uviedla Komisia, si vyžaduje vedecké dôkazy, ktoré však Luxembursko nepredložilo. Ak by aj

53 — Rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 51, bod 135.

54 — Rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 51, bod 137.

dochádzalo k absorbovaniu malého množstva dusíkatého hnojiva, najvyššie povolené množstvo 80 kg na hektár je i tak príliš vysoké. Bod 2 prílohy III smernice o dusičnanoch umožňuje, aby sa počas celého roka použilo 170 kg. Ak by bolo možné použiť takmer polovicu uvedeného množstva v zimných mesiacoch, muselo by to byť založené na predpoklade, že vegetácia spracuje počas zimných mesiacov toľko dusíka ako počas leta.

96. Smernica o dusičnanoch neobsahuje úpravu výnimiek zo zákazu používania. Výnimky sú teda prípustné len vo forme ďalších spresnení zákazov.

97. Uvedené bližšie určenie je možné v prípade mimoriadnych klimatických situácií, pretože zákaz používania by mal byť stanovený na základe objektívnych klimatických kritérií. V prípade typizovaného obdobia zákazu stanoveného na základe štatistických meteorologických údajov by bolo napríklad možné – v prípade, že vegetačné obdobie začne v danom roku mimoriadne zavčasu – použiť hnojivá skôr. Uvedené objektívne kritériá na povoľovanie výnimiek však musia byť stanovené presne, pretože len tak je možné zabezpečiť rešpektovanie rámca stanoveného smernicou zo strany príslušných orgánov.

94. Luxembursko tým porušilo článok 5 ods. 4 písm. b) a prílohu III bod 1.1 smernice o dusičnanoch, pretože pravidlá obsahujúce zákaz používať isté druhy hnojív na poľnohospodársku pôdu neplatili pre lúky a pasienky.

O tretej časti

98. Výnimky z dôvodu mimoriadnej hospodárskej situácie však v smernici o dusičnanoch svoj základ nemajú, a preto nie sú v žiadnom prípade prípustné.

95. Na záver Komisia vyjadruje svoj nesúhlas s tým, že podľa článku 7 veľkovojvodskej vyhlášky z roku 2000 môžu kompetentní ministri – v prípade nezvyčajnej klimatickej situácie alebo neobvyklých okolností súvisiacich s poľnohospodárskou produkciou – rozhodnúť o výnimkách z časových zákazov. Podľa názoru Komisie by úprava výnimiek mala byť definovaná presnejšie.

99. Luxembursko by ani v tomto prípade nemalo so svojimi oneskorenými námietkami šancu na úspech. Predovšetkým nie je relevantné to, či by návrh Komisie sformulovať

výnimky znamenal lepšie prebratie smernice, než ako to bolo v prípade existujúcich pravidiel. Oveľa dôležitejšie je, či je existujúca úprava výnimiek zlučiteľná so smernicou. Rovnako nedostačujúca je skutočnosť, že v Luxembursku môžu výnimky schváliť len kompetentné ministerstvá. Príslušné úrady sú určite vysoko kvalifikované, no len samotná správna prax, ktorú môžu správne orgány zmeniť podľa vlastného uváženia a ktorá nie je adekvátne známa, sa nemôže považovať za platné splnenie si povinností vyplývajúcich zo Zmluvy ES. [55] Okrem toho je členským štátom, pokiaľ ide o smernicu o dusičnanoch, ktorá obsahuje komplexnú a technickú úpravu ochrany životného prostredia, uložená mimoriadna povinnosť dbať o to, aby ich legislatíva určená na zabezpečenie prebratia tejto smernice bola jasná a presná [56].

100. Úprava výnimiek v článku 7 veľkovojvodskej vyhlášky z roku 2000 nie je zlučiteľná s článkom 5 ods. 4 písm. b) a prílohou III bodom 1.1 smernice o dusičnanoch.

55 — Rozsudky zo 6. mája 1980, Komisia/Belgicko, 102/79, Zb. s. 1473, bod 11; z 20. novembra 2003, Komisia/Francúzsko, C-296/01, Zb. s. I-13909, bod 54; z 12. júla 2007, Komisia/Rakúsko, C-507/04, Zb. s. I-5939, bod 162, a z 13. decembra 2007, Komisia/Taliansko, C-465/05, Zb. s. I-11091, bod 65.

56 — V súvislosti so smernicou 92/43 pozri rozsudok z 20. októbra 2005, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-6/04, Zb. s. I-9017, bod 26.

4. O druhom žalobnom dôvode – kapacita zásobníkov na skladovanie maštaľného hnoja

101. V druhom žalobnom dôvode podala Komisia námietku proti tomu, že podľa článku 8 veľkovojvodskej vyhlášky z roku 2000 majú mať dostatočné kapacity na skladovanie močovky len nové modernizované zásobníky. Na existujúce zásobníky, pri ktorých nedošlo k žiadnym zmenám, sa táto povinnosť nevzťahuje.

102. Podľa prílohy II A bodu 5 smernice o dusičnanoch by pravidlá správneho poľnohospodárskeho postupu mali v prípade potreby obsahovať aj úpravu kapacity a konštrukcie zásobníkov na skladovanie maštaľného hnoja vrátane opatrení zabraňujúcich znečisteniu podzemných a povrchových vôd spôsobenému vytekaním a presakovaním tekutej zložky maštaľného hnoja a odpadu zo skladovaného rastlinného materiálu, napríklad siláže.

103. V zmysle bodu 1.2 prílohy III musia akčné programy obsahovať predpisy, ktoré určujú veľkosť kapacity zásobníkov na skladovanie maštaľného hnoja. Táto kapacita musí byť väčšia ako kapacita požadovaná na skladovanie počas najdlhšieho obdobia, v ktorom je používanie na pôdu v ochranných pásmach zakázaná, s výnimkou prípadov, keď sa dá príslušnému orgánu preukázať, že akékoľvek množstvo hnoja prevyšujúce skutočnú skladovaciu kapacitu sa bude likvidovať spôsobom, ktorý nepoškodí životné prostredie.

104. Pokiaľ ide o konštrukciu zásobníkov na skladovanie maštaľného hnoja, okrem požiadaviek uvedených v prílohe III sa subsidiárne uplatnia aj požiadavky týkajúce sa vhodného poľnohospodárskeho postupu. Čo sa však týka kapacity zásobníkov, proti ktorej bola podaná i táto námietka, relevantné ustanovenia obsahuje len príloha III bod 1.2.

105. Pojem maštaľný hnoj zahŕňa v zmysle článku 2 písm. g) smernice o dusičnanoch všetky výkaly dobytka, a teda aj močovku. Preto musia existovať dostatočné kapacity aj na uskladnenie močovky.

106. Smernica o dusičnanoch nestanovuje výnimky pre existujúce, nemodernizované zariadenia. Výnimka je možná jedine v prípade, ak sa preukáže, že vznikajúci maštaľný hnoj, ktorý nie je možné uskladniť, sa zneškodňuje environmentálne bezpečným spôsobom. [57] Článok 8 veľkovojvodskej vyhlášky však žiadnu takúto podmienku neobsahuje.

107. Na rozdiel od – oneskorene predneseného – argumentu Luxemburska, by nebolo spravodlivé chrániť existujúce podniky. Ak by nedisponovali dostatočnými kapacitami na uskladnenie a neboli by schopné zabezpečiť environmentálne bezpečnú likvidáciu, boli by nútené používať vznikajúci maštaľný hnoj aj v obdobiach, keď by takáto činnosť bola zakázaná. Nevyhnutným dôsledkom ich aktivít by bolo zaťaženie životného prostredia, ktorému by smernica o dusičnanoch mala zabrániť.

108. Súdny dvor okrem toho už konštatoval, že požiadavky, ktoré stanovuje smernica o dusičnanoch, a teda aj predpisy upravujúce dostatočné kapacity na uskladnenie, sú v súlade so zásadou proporcionality, zásadou „znečisťovateľ platí“ a so základným právom vlastniť majetok. [58]

109. Z tohto dôvodu nie je článok 8 veľkovojvodskej vyhlášky z roku 2000 zlučiteľný s článkom 5 ods. 4 písm. b) a s prílohou III bodom 1.2 smernice o dusičnanoch.

5. O treťom žalobnom dôvode – používanie chemických hnojív na pôdach nachádzajúcich sa na strmých svahoch

110. V treťom žalobnom dôvode napadla Komisia – bez toho, aby proti tomu niekto namietal – skutočnosť, že luxemburská právna úprava používania hnojív na pôdach ležiacich na strmých svahoch obsiahnutá v článku 6 oddieli A bode 6 veľkovojvodskej vyhlášky z roku 2000 neplatí pre chemické hnojivá.

57 — Rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 51, bod 47.

58 — Rozsudok z 29. apríla 1999, Standley a i., C-293/97, Zb. s. I-2603, body 46 až 57.

111. Podľa prílohy II A bodu 2 smernice o dusičnanoch by pravidlá vhodného poľnohospodárskeho postupu mali podľa potreby upravovať aj používanie hnojív na pôdach nachádzajúcich sa na obzvlášť strmých vzťahoch. Pokiaľ ide o Luxembursko, takáto úprava je veľmi potrebná. [59] S výnimkou pre chemické hnojivá sa nepočíta. [60]

112. Luxembursko neprijalo pravidlá, ktoré by upravovali používanie chemických hnojív na pôdach nachádzajúcich sa na strmých svahoch, čím porušilo článok 5 ods. 4 písm. a) a prílohu II A bod 2 smernice o dusičnanoch.

6. O štvrtom žalobnom dôvode – spôsoby používania

113. Štvrtý žalobný dôvod je vyjadrením námietky Komisie, že Luxembursko neprijalo opatrenia, ktoré by upravovali spôsoby používania hnojív, a to najmä pokiaľ ide o rovnomerné a efektívne používanie.

114. V prílohe II A bode 6 smernice o dusičnanoch je stanovené, že v prípade potreby by sa pravidlá vhodného poľnohospodárskeho postupu upravujúce aj spôsob používania na poľnohospodárskej pôde – vrátane frekvencie a rovnomernosti používania – mali vzťahovať nielen na o chemické hnojivá, ale aj na maštaľný hnoj, ak sa straty výživnej hodnoty vôd udržiavajú pri používaní na prijateľnej úrovni.

115. Keďže v Luxembursku takéto pravidlá chýbajú, je možné konštatovať porušenie uvedeného ustanovenia.

116. Oneskorená argumentácia Luxemburska by na veci nič nezmenila. Zisťovanie, či úpravu spôsobu používania hnojív vzhľadom na technický stav luxemburského poľnohospodárstva je možné považovať za potrebnú alebo nie, nemá vplyv na povinnosť prebrať smernicu riadne a úplne.

V — Trovy konania

117. V zmysle článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, v tomto prípade Luxembursko, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

59 — Rozsudok Komisia/Luxembursko, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 33.

60 — Rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 51, bod 134.

VI — Návrh

118. Súdnemu dvoru preto navrhujem, aby rozhodol takto:

„1. Luxemburské veľkovojvodstvo si tým, že nepodniklo všetky potrebné kroky, aby vyhovelo článku 5 ods. 4 smernice v spojení s prílohou II A bodmi 2 a 6 a prílohou III bodmi 1.1 a 1.2 smernice Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice.

2. "Luxemburské veľkovojvodstvo je povinné nahradiť trovy konania.