SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 28. januarja 2010[1]

I – Uvod

1. Komisija graja prenos Direktive Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov[2] (v nadaljevanju: direktiva o nitratih), ki ga je izvedel Luksemburg. Natančneje, gre za manjkajoče prepovedi vnosa gnojil v tla v nekaterih obdobjih, zmogljivosti skladiščenja živinskih gnojil, vnos gnojil v tla na strmih pobočjih in tehnike vnosa v tla.

2. Ta spor pa je neobičajen zato, ker je Sodišče o podobnih ugovorih razsodilo že 8. marca 2001.[3] Zato je treba preveriti, koliko ta okoliščina pomeni oviro za to tožbo. Nadaljnji procesnopravni problem je posledica tega, ker je Komisija tožbi priložila dve izvedenski mnenji v angleškem jeziku, postopek pa poteka v francoskem jeziku.

II – Pravni okvir

3. Za dopustnost tožbe je pomemben zlasti člen 228 ES (po spremembi člen 260 PDEU):

„1. Če Sodišče ugotovi, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz te pogodbe, mora ta država sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča.

2. Če Komisija meni, da zadevna država članica takšnih ukrepov ni sprejela, poda svoje obrazloženo mnenje, potem ko je tej državi dala možnost za predložitev pripomb, in v njem podrobno navede, v katerih točkah država članica ni izvršila sodbe Sodišča.

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – UL L 375, str. 1, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 1882/2003 z dne 29. septembra 2003 o prilagoditvi določb glede odborov, ki pomagajo Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, predvidenih v aktih, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe ES, Sklepu Sveta 1999/468/ES, UL L 284, str. 1.

3 – Sodba z dne 8. marca 2001 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-266/00, Recueil, str. I-2073).

Če zadevna država članica ne sprejme potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča v roku, ki ga je določila Komisija, lahko slednja predloži primer Sodišču. Pri tem določi višino povprečnine ali denarne kazni, ki jo mora plačati zadevna država članica in ki je po njenem mnenju primerna glede na okoliščine.

Če Sodišče ugotovi, da zadevna država članica ni izvršila njegove sodbe, ji lahko naloži plačilo povprečnine ali denarne kazni.

Ta postopek ne posega v člen 227."

4. V obravnavani zadevi gre za prenos direktive o nitratih. Njena cilja sta določena v členu 1:

„Cilja te direktive sta:

– zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov in

– preprečiti nadaljnje onesnaževanje take vrste."

5. Za obravnavani primer so zanimive opredelitve pojmov iz člena 2 od (e) do (g):

„(e) gnojilo: katera koli snov, ki vsebuje dušikovo spojino ali dušikove spojine in se uporablja za pospeševanje rasti rastlin; lahko vključuje živinska gnojila, ostanke iz ribogojnic in blato iz čistilnih naprav;

(f) mineralno gnojilo: katero koli gnojilo, ki se industrijsko proizvaja;

(g) živinsko gnojilo: iztrebki živine ali mešanica stelje ter iztrebkov živine, tudi predelana."

6. Člen 5(4) določa vsebino obravnavanega spornega delovnega programa:

„4. Delovni programi se izvedejo v štirih letih od izdelave in so sestavljeni iz naslednjih obvezujočih ukrepov:

(a) ukrepov iz Priloge III;

(b) ukrepov, ki so jih države članice predpisale v kodeksu(-ih) dobre kmetijske

prakse, izdelanih skladno s členom 4, razen tistih, ki so bili nadomeščeni z ukrepi iz Priloge III.“

7. Natančneje, gre za naslednje ukrepe iz prilog II in III:

„Priloga II

Kodeks(-i) dobre kmetijske prakse

A. Kodeks ali kodeksi dobre kmetijske prakse, katerih cilj je zmanjšati onesnaževanje z nitrati in ki upoštevajo razmere v različnih regijah Skupnosti, naj bi vsebovali določbe, ki vključujejo naslednje točke, če so pomembne:

1. obdobja, ko je vnos gnojil v tla neprimeren;

2. vnos gnojil v tla na strmih pobočjih;

3. […]

4. […]

5. zmogljivost in zgradbo posod za skladiščenje živinskih gnojil, vključno z ukrepi za preprečevanje onesnaževanja vode s površinskim odtokom in pronicanjem tekočin, ki vsebujejo živinska gnojila, in odplak, nastalih pri shranjevanju rastlinskih materialov, kot je silaža, v podzemne vode in površinsko vodo;

6. postopke za vnos v tla, vključno s stopnjo in enakomernostjo nanosa mineralnih in živinskih gnojil, pri katerih bo izguba hranil v vodo ostala na sprejemljivi ravni.

B. […]“

„Priloga III

Ukrepi, ki jih je po členu 5(4)(a) treba vključiti v delovne programe:

1. Ukrepi vključujejo pravila v zvezi z:

1. obdobji, ko je vnos nekaterih vrst gnojil v tla prepovedan;

2. zmogljivostmi posod za skladiščenje živinskih gnojil; zmogljivost mora biti večja od tiste, ki je potrebna za skladiščenje med najdaljšim obdobjem, v katerem je vnos v tla na ranljivem območju prepovedan, razen kadar se pristojnemu organu lahko dokaže, da bo kakršna koli količina gnojil, ki presega dejansko zmogljivost skladiščenja, odstranjena na način, ki ne bo škodoval okolju;

3. […]“

9. Prvi postopek zaradi neizpolnitve obveznosti se je nanašal na to uredbo. Sodišče je 8. marca 2001 razsodilo, da Luksemburg s tem, da ni sprejel vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos členov 5(4) in (6) ter 10(1), v povezavi s prilogami II A, III 1(3) in V 4(e) k direktivi o nitratih, ni izpolnil obveznosti na podlagi te direktive. [5]

10. Luksemburg je še med tem prvim sodnim postopkom uredbo Velikega vojvodstva iz leta 1994 nadomestil z uredbo Velikega vojvodstva z dne 24. novembra 2000 o uporabi dušikovih gnojil v kmetijstvu [6] (v nadaljevanju: uredba Velikega vojvodstva iz leta 2000).

III – Dejansko stanje in predlogi

8. Luksemburg je direktivo o nitratih najprej prenesel z uredbo Velikega vojvodstva z dne 20. septembra 1994 o uporabi organskih gnojil v kmetijstvu in spremembi uredbe Velikega vojvodstva z dne 14. aprila 1990 o blatu iz čistilnih naprav, kakor je bila spremenjena [4] (v nadaljevanju: uredba Velikega vojvodstva iz leta 1994).

11. Komisija je 15. decembra 2006 na podlagi člena 226 ES (zdaj člen 258 PDEU) vnovič pozvala Luksemburg, naj predloži pripombe v zvezi s pomanjkljivim prenosom direktive o nitratih (opomin). Ker Luksemburg ni odgovoril, je Komisija 29. junija 2007 izdala obrazloženo mnenje in v njem Luksemburgu postavila zadnji rok za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti pri prenosu, in sicer dva meseca.

4 – Glej točko 14 sodbe, navedene v opombi 3. Ta uredba je bila objavljena v luksemburškem *Memorial* A 1994, str. 1648.

5 – Navedena v opombi 3.

6 – *Memorial* A 2000, str. 2856.

12. Komisija je v skladu z mnenjem Luksemburga z dne 29. maja 2008 nekatere od teh očitkov opustila, druge pa obdržala. Zato je 2. decembra 2008 vložila to tožbo, s katero Sodišču predlaga:

– naj ugotovi, da Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da ni sprejelo zakonov in drugih predpisov, potrebnih za popoln in pravilen prenos členov 4 in 5, v povezavi s Prilogo II A(1) in Prilogo III 1(1), Prilogo II A(5) in Prilogo III 1(2), Prilogo II A(2) in Prilogo II A(6) k Direktivi Sveta z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov, ni izpolnilo obveznosti iz te direktive;

– naj Velikemu vojvodstvu Luksemburg naloži plačilo stroškov.

13. Veliko vojvodstvo Luksemburg predlaga, naj se tožba razglasi za nično ali zavrne kot nedopustna.

14. Sodišče je na obravnavi 2. decembra 2009 pozvalo države članice, naj predložijo stališča v zvezi z ugovorom nedopustnosti zaradi kršitve načela *ne bis in idem*. Zato so se poleg Luksemburga in Komisije obravnave udeležili tudi Danska, Nemčija, Grčija, Francija, Italija, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Finska, Švedska, Združeno kraljestvo in Parlament.

IV – Pravna presoja

A – *Dopustnost*

15. Luksemburg meni, da je tožba zaradi kršitve jezikovne ureditve nična, podredno nedopustna. Nedopustna naj bi bila poleg tega zaradi kršitve načela *ne bis in idem*, to je prepovedi dvojnega kaznovanja, saj je Sodišče o nekaterih tožbenih razlogih že razsodilo.

1. Jezikovna ureditev

16. Luksemburg v podporo svojemu ugovoru glede jezikovne ureditve navaja, da je Komisija v prilogah k tožbi priložila študiji v angleškem jeziku brez francoskega prevoda.

17. V skladu s členom 29(2)(a) Poslovnika obravnavani postopek poteka v francoskem jeziku, ker je to uradni jezik Luksemburga. Zato je treba v skladu s členom 29(3), prvi in drugi pododstavek, vloge in priloge predložiti v tem jeziku, listinam, ki so napisane v drugem jeziku, pa je treba priložiti prevod v jeziku postopka.

18. Tožba na podlagi člena 226 ES bi bila skladno s tem morda nedopustna, če bi Komisija izbrala jezik, ki ga za to državo članico ne sme uporabiti. Jezikovna ureditev Sodišča namreč zlasti zagotavlja, da so lahko države članice v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti tožene samo v enem od njihovih uradnih jezikov. To jim olajša obrambo.

19. V obravnavanem primeru je tožba v celoti napisana v francoskem jeziku. Luksemburg se je zato lahko brez težav seznanil z vsemi očitki Komisije. Torej tožba v nasprotju z mnenjem Luksemburga zaradi kršitve jezikovne ureditve ne more biti v celoti nedopustna.

20. Vendar bi bila lahko nedopustna predložitev obeh dokumentov v angleškem jeziku. Komisija se v zvezi s tem vendarle po pravici sklicuje na člen 29(3), tretji pododstavek, Poslovnika. Skladno z njim se pri obsežnih listinah (v angleščini: *documents*, v francoščini: *pièces et documents*) lahko predloži samo prevod izvlečkov. To se je zgodilo v obravnavanem primeru, saj je Komisija v tožbi dele, ki so po njenem mnenju upoštevni, napisala v francoskem jeziku.

21. Če se zdi, da je treba te listine izčrpno upoštevati, člen 29(3), tretji pododstavek, drugi stavek, Poslovnika določa, da lahko Sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog stranke vedno zahteva popolnejši prevod oziroma prevod celotnega besedila. Tudi to se je v obravnavanem primeru zgodilo, potem ko je Luksemburg Komisiji očital manjkajoči prevod.

22. Vendar je bila Luksemburgu obramba otežena vsaj zato, ker ob izteku roka za vložitev odgovora na tožbo prevoda še ni bilo. Ta neugodni položaj pa bi Luksemburg lahko preprečil z vložitvijo prošnje za podaljšanje roka na podlagi člena 40(2) Poslovnika.

23. Druga možnost bi bila, da bi Luksemburg pomisleke glede dopustnosti na podlagi člena 91(1) Poslovnika z ločenim aktom izrazil kot procesno vprašanje. Po tem procesnem vprašanju bi po potrebi še enkrat dobil priložnost za predložitev stališč v zvezi z zadevo. [7]

24. Ker Luksemburg ni izkoristil teh možnosti, da bi preprečil morebitne težave pri svoji obrambi, ni mogoče iz spisa kot nedopustne odstraniti dokumente, ki so bili v sporu predloženi skladno s Poslovnikom.

7 – Sodba z dne 17. decembra 2009 v zadevi M proti EMEA (C-197/09 RX-II, ZOdl., str. I-12033, točka 48 in naslednje).

25. Torej je treba ugovor Luksemburga zaradi jezikovne ureditve v celoti zavrniti.

2. Posledice sodbe z dne 8. marca 2001

26. Poleg tega Luksemburg meni, da je tožba zaradi kršitve načela *ne bis in idem* (prepoved dvojnega kaznovanja) nedopustna, saj je Sodišče že 8. marca 2001 delno razsodilo o tožbenih razlogih iz obravnavanega postopka. Zato naj bi Komisija lahko začela kvečjemu postopek na podlagi člena 228(2) ES, ne pa na podlagi člena 226 ES.

27. Menim, da teh ugovorov ni mogoče sprejeti. Načelo *ne bis in idem* se ne uporablja za postopke zaradi neizpolnitve obveznosti (o tem v točki a)). Pravnomočnost sodbe z dne 8. marca 2001 bi bila sicer načeloma lahko ovira za vnovično tožbo, vendar tožbeni razlogi Komisije ne zadevajo pravnomočnih ugotovitev Sodišča (o tem v točki b)). Nazadnje Komisiji tudi ni treba namesto postopka na podlagi člena 226 ES izvesti postopka na podlagi člena 228(2) ES (o tem v točki c)).

a) Načelo *ne bis in idem*

28. Načelo *ne bis in idem* prepoveduje, da bi se oseba zaradi istega protipravnega dejanja za zavarovanje iste pravne dobrine večkrat kaznovala [8] oziroma preganjala [9]. Sodišče je že obravnavalo primerljive ugovore v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti in jih je vedno zavrnilo z utemeljitvijo, da to ni ista stvar. [10] Vendar nikoli ni izrecno razsodilo, ali se to načelo sploh lahko uporablja za postopke zaradi neizpolnitve obveznosti. [11]

29. Različne države članice menijo, da se načelo *ne bis in idem* za postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES ne uporablja. Ta postopek naj bi vodil zgolj do objektivne ugotovitve, ne pa do sankcije. [12]

30. Nasprotno pa je zlasti Poljska poudarila, da postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES in postopek izvršitve na podlagi člena 228 ES tvorita celoto. Sodišče je denarno kazen in povprečnino na podlagi člena 228(2) ES opredelilo kot sankcijo, za katero se načeloma uporablja načelo *ne bis in idem*. [13]

31. Nisem prepričana, da se načelo *ne bis in idem* uporablja za eno od faz postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

32. Na podlagi člena 50 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije in na podlagi člena 4 7. dodatnega protokola k EKČP [14] velja za kazenske postopke, med katere je mogoče vključiti tudi upravno kazensko pravo, na primer sankcijske postopke v konkurenčnem

8 – Sodbi z dne 7. januarja 2004 v združenih zadevah Aalborg Portland in drugi proti Komisiji (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P in C-219/00 P, Recueil, str. I-123, točka 338) ter z dne 18. decembra 2008 v združenih zadevah Coop de France Bétail in Viande proti Komisiji (C-101/07 P in C-110/07 P, ZOdl., str. I-10193, točka 127).

9 – Glej člen 50 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije, sodbo z dne 15. oktobra 2002 v zadevi Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi proti Komisiji (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, Recueil, str. I-8375, točka 59) in moje sklepne predloge, predstavljene 6. avgusta 2008 v zadevi Santesteban Goicoechea (sodba z dne 12. avgusta 2008, C-296/08 PPU, ZOdl., str. I-6307, točka 53).

10 – Sodbe z dne 8. novembra 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (C-127/99, Recueil, str. I-8305, točka 27 in naslednje); z dne 8. aprila 2008 v zadevi Komisija proti Italiji (C-337/05, ZOdl., str. I-2173, točka 25) in z dne 2. oktobra 2008 v zadevi Komisija proti Italiji (C-157/06, ZOdl., str. I-7313, točka 19); podobno sklepni predlogi generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda, predstavljeni 31. maja 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (sodba z dne 8. novembra 2001, C-127/99, Recueil, str. I-8305, točka 46), in njegovi sklepni predlogi, predstavljeni 21. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (sodba z dne 26. maja 2005, C-212/03, ZOdl., str. I-4213, točka 23), ter sklepni predlogi generalnega pravobranilca J. Mazáka, predstavljeni 10. julija 2007 v zadevi Komisija proti Italiji (sodba z dne 8. aprila 2008, C-337/05, ZOdl, str. I-2173, točka 32).

11 – V sodbi z dne 8. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Španiji (C-416/02, ZOdl., str. I-7487, točka 65) izrecno ni odgovorjeno na to vprašanje.

12 – Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke C. Stix-Hackl, predstavljene 12. maja 2005 v zadevi Komisija proti Španiji (sodba z dne 8. septembra 2005, C-416/02, ZOdl., str. I-7487, točka 155).

13 – Sodba z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (C-304/02, ZOdl., str. I-6263, točka 84).

14 – Protokol št. 7 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kakor je bil spremenjen s protokolom št. 11, Strasbourg 1984, European Treaty Series št. 117. Ta protokol je do zdaj ratificiralo 23 držav članic, Belgija, Nemčija, Nizozemska in Združeno kraljestvo pa ga niso ratificirali.

pravu.[15] Tudi člen 54 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah je namenjen varstvu državljanov Unije pred vnovičnim *kazenskim pregonom* zaradi istega dejanja v drugi državi pogodbenici.[16]

33. Postopek, določen v členu 228(2) ES, pa je poseben sodni postopek izvršitve sodb, z drugimi besedami, postopek izvršbe.[17] Sankcije za izvršitev sodbe so drugačne od represivnih sankcij. Sicer dvojna izvršitev ni mogoča, vendar se prisilni ukrepi lahko ponovijo, če je to potrebno za izvršitev zadevnega naslova.

34. Najpomembnejša omejitev izvršilnih ukrepov je načelo sorazmernosti.[18] Ob uporabi splošnih zahtev tega načela[19] izvršilni ukrepi in tudi njihova ponovitev ne smejo preseči tistega, kar je primerno in potrebno za izvršitev prve sodbe, pri tem pa velja, da je takrat, ko je na izbiro več primernih ukrepov, treba uporabiti najmanj obremenjujočega, povzročene neprijetnosti pa ne smejo biti nesorazmerne glede na zastavljene cilje.

35. Čeprav se moje razumevanje ne sprejme in se za sankcije za izvršitev uporablja načelo *ne bis in idem*, bi bilo pretirano, če bi ga uporabljali za vsako sodbo, pri izvršitvi katere se lahko uporabljajo sankcije. V tem primeru bi s tem načelom namreč zajeli na primer tudi vse civilne sodbe, s katerimi se ugotavljajo obveznosti za nekatera dejanja ali obveznosti njihove opustitve.

36. Nazadnje pa so ta vprašanja v obravnavanem primeru drugotnega pomena, saj pomeni pravnomočnost sodbe z dne 8. marca 2001 podobno zaporo kot načelo *ne bis in idem*.

15 – Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraboja Colomerja, predstavljene 24. januarja 2008 v zadevi Michaeler in drugi (sodba z dne 24. aprila 2008, C-55/07 in C-56/07, ZOdl., str. I-3135, točka 56).

16 – Sodba z dne 28. septembra 2006 v zadevi Gasparini in drugi (C-467/04, ZOdl., str. I-9199, točka 27 in navedena sodna praksa).

17 – Sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 13, točka 92) in sodba z dne 10. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-457/07, ZOdl., str. I-8091, točka 47).

18 – V zvezi s postopkom na podlagi člena 228(2) ES glej sodbi z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-387/97, Recueil, str. I-5047, točka 90) in z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji (C-278/01, Recueil, str. I-14141, točki 41 in 49).

19 – Glej na primer sodbe z dne 11. julija 1989 v zadevi Schräder (265/87, Recueil, str. 2237, točka 21); z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 13); z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi (C-189/01, Recueil, str. I-5689, točka 81); z dne 9. marca 2006 v zadevi Zuid-Hollandse Milieufederatie in Natuur en Milieu (C-174/05, ZOdl., str. I-2443, točka 28) in z dne 24. maja 2007 v zadevi Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, ZOdl., str. I-3997, točka 45).

b) Pravnomočnost

37. Načelo pravnomočnosti zagotavlja pravni mir in stabilnost pravnih razmerij ter tudi dobro upravljanje sodstva. Sodnih odločb, potem ko po izčrpanju razpoložljivih pravnih sredstev ali po poteku rokov, ki so predvideni za navedena pravna sredstva, postanejo pravnomočne, ni mogoče več spreminjati. [20] Zato se pravnomočnost sodbe v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti nanaša na dejanska in pravna vprašanja, o katerih se je dejansko ali nujno razsodilo v prvi sodbi. [21]

38. Pravnomočnost sodbe torej pomeni oviro za novo tožbo, če obstaja nevarnost, da bi Sodišče v novi odločbi nasprotovalo dejanskim in pravnim ugotovitvam iz prejšnje sodbe. Pri tem je upošteven ne le izrek, temveč tudi obrazložitev sodbe, ki je podlaga izreka, zato sta nerazdružljiva. [22]

39. Nevarnost nasprotovanja bi bilo mogoče izključiti že s tem, da se neizpolnjevanje obveznosti iz direktive o nitratih preiskuje v različnih obdobjih. Sodba z dne 8. marca 2001 se je nanašala na vprašanje, ali je Luksemburg prenesel določbe direktive o nitratih dne 26. februarja 2000, [23] medtem ko gre v obravnavanem primeru za prenos dne 29. avgusta 2007. Ugotovitev, da Luksemburg leta 2000 ni izpolnil obveznosti iz direktive o nitratih, ne bi mogla biti v nasprotju z ugotovitvijo, da je ta država članica leta 2007 izpolnila obveznosti direktive. Vendar ne bi bilo primerno za pravni mir vnovič se prepirati o nezakonitosti že ugotovljene pravne kršitve samo zato, ker še vedno traja.

40. Enako velja za okoliščino, da je bila uredba Velikega vojvodstva iz leta 1994 medtem nadomeščena z uredbo Velikega vojvodstva iz leta 2000. Pravnomočnost je še vedno ovira za vnovični postopek o novih nacionalnih

20 – Sodbe z dne 30. septembra 2003 v zadevi Köbler (C-224/01, Recueil, str. I-10239, točka 38); z dne 16. marca 2006 v zadevi Kapferer (C-234/04, ZOdl., str. I-2585, točka 20) in z dne 3. septembra 2009 v zadevi Fallimento Olimpiclub (C-2/08, ZOdl., str. I-7501, točka 22).

21 – Sodba z dne 19. februarja 1991 v zadevi Italija proti Komisiji (C-281/89, Recueil, str. I-347, točka 14); sodba Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi proti Komisiji (navedena v opombi 9, točka 44) in sodba z dne 12. junija 2008 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-462/05, ZOdl., str. I-4183, točka 23). Nemški prevod se nanaša na „predmet zadevne sodne odločbe“, izvirna francoska različica pa na to, o katerih vprašanjih se je „razsodilo“ (tranchés).

22 – Sodbe z dne 26. aprila 1988 v združenih zadevah Asteris in drugi proti Komisiji (97/86, 193/86, 99/86 in 215/86, Recueil, str. 2181, točka 27); z dne 1. junija 2006 v združenih zadevah P & O European Ferries (Vizcaya) in Diputación Foral de Vizcaya proti Komisiji (C-442/03 P in C-471/03 P, ZOdl., str. I-4845, točki 44 in 47) in z dne 19. februarja 2009 v zadevi Gorostiaga Atxalandabaso proti Parlamentu (C-308/07 P, ZOdl., str. I-1059, točka 57). Za primer sodba z dne 16. julija 2009 v zadevi Komisija proti Schneider Electric (C-440/07 P, ZOdl., str. I-6413, točka 113 in naslednja). Podobno o načelu *ne bis in idem* sodba Komisija proti Italiji z dne 8. novembra 2001 (navedena v opombi 10, točka 28).

23 – V zvezi z iztekom roka dopolnilnega obrazloženega mnenja glej sodbo Komisija proti Luksemburgu (navedena v opombi 3, točka 18).

določbah, če s temi novimi določbami ni bila spremenjena vsebina pravil za prenos. [24]

41. Zato je treba očitke Komisije v obravnavanem postopku podrobno preučiti, da se ugotovi, ali je bilo o njih razsojeno že v sodbi z dne 8. marca 2001. V tem smislu se upoštevata dva ugovora Komisije, in sicer prvi del prvega tožbenega razloga ter tretji tožbeni razlog.

Prvi del prvega tožbenega razloga

42. Komisija s prvim delom prvega tožbenega razloga Luksemburgu očita, da v tla v nekaterih obdobjih ni prepovedal vnosa mineralnih gnojil. Luksemburg meni, da je ta očitek zajet v prvem tožbenem razlogu sodbe z dne 8. marca 2001.

43. Sodišče je v sodbi z dne 8. marca 2001 glede mineralnih gnojil v okviru prvega tožbenega razloga razsodilo, da je bila z uredbo Velikega vojvodstva iz leta 1994 urejena samo uporaba organskih gnojil v kmetijstvu, čeprav obveznosti, določene v direktivi, skladno s členom 2(f) direktive o nitratih veljajo tudi za mineralna gnojila. [25]

44. Prepovedi vnosa gnojil v tla v nekaterih obdobjih so določene v členu 5(4)(a) in Prilogi III (1.1) k direktivi o nitratih. Te določbe niso bile predmet sodbe z dne 8. marca 2001.

45. Torej bi lahko Sodišče ugotovilo ali zavrnilo nujnost takih prepovedi za mineralna gnojila, ne da bi nasprotovalo sodbi z dne 8. marca 2001. Zato ta očitek Komisije ni zajet v pravnomočni prejšnji sodbi. [26]

Tretji tožbeni razlog

46. Komisija s tretjim tožbenim razlogom v obravnavanem postopku graja, da Luksemburg ni sprejel pravil za vnos mineralnih gnojil v tla na strmih pobočjih. Luksemburg meni, da je bilo tudi o tem tožbenem razlogu

24 – V zvezi s predmetom spora pri postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti glej sodbe z dne 17. novembra 1992 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-105/91, Recueil, str. I-5871, točka 13); z dne 9. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-417/02, ZOdl., str. I-7973, točka 17) in z dne 22. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-221/03, ZOdl., str. I-8307, točka 39) ter za primer enakih novih določb Unije sodbi z dne 9. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Italiji (C-365/97, Recueil, str. I-7773, točka 36) in z dne 8. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-33/04, ZOdl., str. I-10629, točka 49).

25 – Navedena v opombi 3, točka 29.

26 – V zvezi z načelom *ne bis in idem* glej sodbo Komisija proti Italiji z dne 8. novembra 2001 (navedena v opombi 10, točka 29).

razsojeno že v sodbi z dne 8. marca 2001, in sicer pri obravnavi drugega tožbenega razloga.

47. Vnos gnojil v tla na strmih pobočjih morajo države članice urediti skladno s členom 5(4)(a) in Prilogo III 1.3(a) ter členoma 5(4)(b) in 4 in Prilogo II A(2) k direktivi o nitratih. Sodišče je v sodbi z dne 8. marca 2001 razsodilo, da ne zadostuje, da je Luksemburg pogoje za vnos gnojil v tla na strmih pobočjih uredil glede na podnebne razmere. [27]

48. Drugače kot bi bilo mogoče domnevati pri branju sodbe z dne 8. marca 2001, uredba Velikega vojvodstva iz leta 1994 sploh ni vsebovala pravil za vnos gnojil v tla na strmih pobočjih. Sklicevanje na podnebne razmere se je nanašalo na druga pravila za vnos v tla na strmih in položnih pobočjih.

49. Zato je Sodišče Luksemburgu očitalo neobstoj pravil za vnos gnojil v tla na strmih pobočjih.

27 – Navedena v opombi 3, točka 33.

50. Sodišče pa ni odločilo o tem, ali so taka pravila potrebna zlasti za mineralna gnojila. Torej bi lahko Sodišče v obravnavanem postopku razsodilo, da mora Luksemburg urediti vnos mineralnih gnojil v tla na strmih pobočjih, ali bi to lahko zavrnilo, ne da bi nasprotovalo sodbi z dne 8. marca 2001.

51. Tudi za to točko obravnavane tožbe torej pravnomočna prejšnja sodba ni ovira.

c) Člen 228 ES

52. Nazadnje je treba preizkusiti navedbo Luksemburga, da bi morala Komisija tožbo v točkah, ki jih zajema že sodba z dne 8. marca 2001, opreti na člen 228 ES.

53. V skladu s členom 228 (1) ES morajo države članice sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe na podlagi člena 226 ES. Če tega ne storijo, lahko Komisija v skladu s členom 228(2) ES po vnovičnem predhodnem

postopku [28] predloži primer Sodišču. Če Sodišče ugotovi, da zadevna država članica ni izvršila njegove sodbe, ji lahko naloži plačilo povprečnine ali denarne kazni.

54. Ugovor Luksemburga je mogoče sprejeti, če sta izpolnjena dva pogoja, in sicer če bi bil, *prvič*, postopek na podlagi člena 228 ES sploh mogoč in če je, *drugič*, ta možnost ovira za tožbo na podlagi člena 226 ES.

Možnost postopka na podlagi člena 228 ES

55. Rezultat preizkusa pravnomočnosti, ki pomeni oviro, na prvi pogled izključuje možnost postopka na podlagi člena 228 ES. Ker je postopek, določen v členu 228 (2) ES, treba šteti za posebni sodni postopek za izvršitev sodb Sodišča, se lahko v okviru tega postopka obravnavajo le neizpolnitve tistih obveznosti držav članic, za katere je Sodišče na podlagi člena 226 ES ugotovilo, da so utemeljene. [29] Če tožbeni razlog nove tožbe ne nasprotuje pravnomočni prejšnji sodbi, bi bilo torej mogoče domnevati, da tudi ne more zadevati izvršitve prejšnje sodbe.

56. Pravnomočnost sodbe in njena izvršitev na podlagi člena 228 ES pa zasledujeta različne cilje. Pri uporabi člena 228 ES ni bistveno, ali nekateri tožbeni razlogi utemeljujejo nevarnost, da bo Sodišče razsodilo v nasprotju s svojo prejšnjo sodbo, temveč je bistveno, ali je država članica sprejela potrebne ukrepe za izvršitev sodbe v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES. Vprašanje, katere ukrepe je treba sprejeti, pa ni predmet prve sodbe na podlagi člena 226 ES. [30] Zato za spor o tem, ali je država članica sprejela zadostne ukrepe, pravnomočna prejšnja sodba nikakor ne more biti ovira. Povedano drugače: postopek

28 – Po členu 260(2) PDEU je ta predhodni postopek krajši: obrazloženo mnenje ni več potrebno.

29 – Sodba Komisija proti Portugalski, navedena v opombi 17.

30 – Sodba z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-503/04, ZOdl., str. I-6153, točka 15).

na podlagi člena 228 ES po naravi zadeva druga pravna in dejanska vprašanja kot predhodni postopek na podlagi člena 226 ES.

57. Kako daleč segajo obveznosti iz prve sodbe na podlagi člena 228 (1) ES, v obravnavanem primeru ni treba podrobno preiskati. Vsekakor je Sodišče preiskalo, ali države članice z novimi določbami v celoti izvršujejo prvo sodbo [31] ali z njimi izvršitev v celoti preprečujejo s tem, da neizpolnitev obveznosti nadaljujejo na drugačen način. [32] Zlasti obveznosti iz prve sodbe zaradi opustitve prenosa direktive v smislu člena 228 (1) ES niso izpolnjene niti, če so poznejši ukrepi za prenos nepopolni. [33] Očitek neprenosa je namreč načeloma zajet v očitku opustitve prenosa. [34]

58. Obravnavani primer se nanaša na očitek nepopolne izvršitve prve sodbe. Sodišče je v sodbi z dne 8. marca 2001 razsodilo, da Luksemburg sploh ni prenesel obveznosti za mineralna gnojila, določenih v direktivi o nitratih. [35] Zdaj Komisija Luksemburgu očita, da ni prenesel dveh posebnih obveznosti te direktive, ki se nanašata na mineralna gnojila.

31 – Sodba z dne 15. oktobra 1985 v zadevi Komisija proti Italiji (281/83, Recueil, str. 3397). V tem primeru je šlo za določbe za trženje kisa. V skladu s prvo sodbo z dne 9. decembra 1981 v zadevi Komisija proti Italiji (193/80, Recueil, str. 3019) je Italija kršila prosti pretok blaga, ker je prepovedala dajanje v promet in uvoz kisa kmetijskega izvora, ki ni produkt vrenja ocetne kisline v vinu, in pridržala poimenovanje „kis“ za „vinski kis“. Druga sodba se je nanašala samo na pridržek poimenovanja „kis“ za „vinski kis“, ki so ga vsebovale določbe za izvršitev prve sodbe. Glej v tem smislu tudi sodbi z dne 14. marca 2006 v zadevi Komisija proti Franciji (C-177/04, ZOdl., str. I-2461, točka 36) in z dne 18. julija 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-119/04, ZOdl., str. I-6885, točke od 28 do 32).

32 – V skladu s sodbo z dne 10. aprila 1984 v zadevi Komisija proti Belgiji (324/82, Recueil, str. 1861) zaračunavanje davka na dodano vrednost na avtomobile na kataloško ceno, ne da bi se navedla dejanska nakupna cena, s Šesto direktivo ni bilo združljivo. Zato je Belgija prilagodila določbe o davku na dodano vrednost in sprejela določbe o davku na registracijo, posledica katerih je bila izničenje znižanja davka na dodano vrednost zaradi davka na registracijo. S tem ravnanjem Belgija v skladu s sodbo z dne 4. februarja 1988 v zadevi Komisija proti Belgiji (391/85, Recueil, str. 579) ni izpolnila obveznosti iz prve sodbe.

33 – Glej sodbe z dne 17. decembra 1981 v združenih zadevah Komisija proti Italiji (od 30/81 do 34/81, Recueil, str. 3379) in z dne 2. avgusta 1993 v zadevi Komisija proti Italiji (C-366/89, Recueil, str. I-4201) o prenosu Direktive 75/439/EGS o odstranjevanju odpadnih olj; z dne 12. julija 1988 v zadevi Komisija proti Italiji (322/86, Recueil, str. 3995) in z dne 9. marca 1994 v zadevi Komisija proti Italiji (C-291/93, Recueil, str. I-859) o prenosu Direktive Sveta 78/659/EGS z dne 18. julija 1978 o kakovosti sladkih voda, ki jih je treba zavarovati ali izboljšati, da se omogoči življenje rib ter z dne 17. junija 1987 v zadevi Komisija proti Belgiji (1/86, Recueil, str. 2797) in z dne 5. maja 1993 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-174/91, Recueil, str. I-2275) glede prenosa Direktive Sveta 80/68/EGS z dne 17. decembra 1979 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem z določenimi nevarnimi snovmi v Regiji Valoniji.

34 – Sodba z dne 16. junija 2005 v zadevi Komisija proti Italiji (C-456/03, ZOdl., str. I-5335, točka 40) in moji sklepni predlogi, predstavljeni 15. januarja 2009 v zadevi Komisija proti Irski (sodba z dne 16. julija 2009, C-427/07, ZOdl., str. I-6277, točka 42). Glej v tem smislu za poseben položaj postopka na podlagi člena 228(2) ES sodbo Komisija proti Franciji (navedena v opombi 31, točka 38).

35 – Navedena v opombi 3, točka 29.

59. Sicer v sodbi z dne 8. marca 2001 ti posebni obveznosti ali sploh nista bili obravnavani ali vsaj nista bili posebej obravnavani v zvezi z mineralnimi gnojili. Če pa veljata za mineralna gnojila, sta bili zajeti v ugotovitvi, da Luksemburg sploh ni prenesel zahtev za mineralna gnojila, določenih v direktivi o nitratih.

60. Torej bi Komisija glede na tretji del prvega tožbenega razloga in tretji tožbeni razlog lahko uvedla postopek na podlagi člena 228(2) ES.

Zapora člena 228(2) ES

61. Torej je treba preizkusiti, ali je možnost tožbe na podlagi člena 228(2) ES ovira za tožbo na podlagi člena 226 ES. Obstajata dve navezni okoliščini za tako zaporo: prvič, Komisija bi bila lahko obvezana izvesti postopek na podlagi člena 228 ES. Drugič, člen 228(2) ES bi v razmerju do člena 226 ES lahko bil *lex specialis*.

62. Zlasti generalni pravobranilec N. Fennelly je iz besedila člena 228 (2) ES izpeljal, da mora Komisija izvesti postopek v skladu s to določbo, če prva sodba ni bila izvršena v celoti, [36] kajti ta določba je glede predhodnega postopka izražena zavezujoče:

„Če Komisija meni, da zadevna država članica takšnih ukrepov (za izvršitev prve sodbe) [37] ni sprejela, poda svoje obrazloženo mnenje, potem ko je tej državi dala možnost za predložitev pripomb“.

63. Sicer je to besedilo praktično enako besedilu člena 226 (1) ES, v skladu s katerim je uvedba predhodnega postopka v skladu z ustaljeno sodno prakso diskrecijska pravica Komisije. [38] S tem je diskrecijska pravica, ki jo ima Komisija glede vložitve tožbe že v skladu z besedilom člena 226(2) ES, razširjena na predhodni postopek. Ta predhodni postopek v praksi skoraj ne bi bil smiseln, če Komisija že od samega začetka ne bi želela vložiti tožbe.

36 – Sklepni predlogi, predstavljeni 16. novembra 1995 v zadevi Komisija proti Franciji (sodba z dne 7. marca 1996, C-334/94, Recueil, str. I-1307, točka 13).

37 – Moje dopolnilo.

38 – Glej na primer sodbe z dne 14. februarja 1989 v zadevi Star Fruit proti Komisiji (247/87, Recueil, str. 291, točka 11); z dne 17. maja 1990 v zadevi Sonito in drugi proti Komisiji (C-87/89, Recueil, str. I-1981, točki 6 in 7) in z dne 24. marca 2009 v zadevi Danske Slagterier (C-445/06, ZOdl., str. I-2119, točka 44).

64. Da lahko Sodišče utemelji diskrecijsko pravico Komisije, je zanj odločilno predvsem bistvo (*l'économie*) postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. [39] Cilj tega postopka ni ugotoviti vsako posamezno kršitev pogodb in sekundarnega prava, temveč prispevati k spodbujanju enotne veljavnosti teh določb v vseh državah članicah. Zlasti predhodni postopek naj bi državi članici omogočil, da prostovoljno izpolni svoje pogodbene obveznosti ali glede na primer upraviči svoje stališče. [40] Iz tega je bila naprej izpeljana misel, da se Komisija in država članica v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti „pogajata" o tem, kako lahko država članica prostovoljno izpolni svoje pogodbene obveznosti ali glede na primer upraviči svoje stališče. [41]

65. Zato Komisiji skladno z zavezujočim besedilom člena 226 ES ni treba pod določenimi pogoji uvesti postopka, temveč je treba samo izvesti predvidene faze postopka, preden lahko vloži tožbo.

66. Za člen 228 (2) ES že zaradi podobnega besedila velja enako kot za člen 226 ES. [42] Torej Komisiji ni treba uvesti postopka na podlagi člena 228 ES, če meni, da država članica ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča.

67. Vendar bi lahko imel člen 228(2) ES kot bolj poseben postopek prednost pred členom 226 ES. [43] Zato je generalni pravobranilec N. Fennelly navedel, da člen 228(2) ES izrecno ne posega v postopek na podlagi člena 227 ES, take izjeme pa ne uvaja za člen 226 ES. [44] Uvedba postopka na podlagi člena 228(2) ES naj bi bila skladno s tem diskrecijska pravica Komisije, ki pa naj v zameno ne bi mogla uporabiti člena 226 ES.

39 – Sodbi Star Fruit proti Komisiji (navedena v opombi 38) in Sonito (navedena v opombi 38, točka 6). Glej še sodbo z dne 14. decembra 1971 v zadevi Komisija proti Franciji (7/71, Recueil, str. 1003, točka 5).

40 – Sodbe z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-157/94, Recueil, str. I-5699, točka 60); Komisija proti Italiji (C-158/94, Recueil, str. I-5789, točka 56) in Komisija proti Franciji (C-159/94, Recueil, str. I-5815, točka 103) ter z dne 29. septembra 1998 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-191/95, Recueil, str. I-5449, točka 44).

41 – Sodbi Sodišča z dne 14. oktobra 1999 v zadevi Bavarian Lager proti Komisiji (T-309/97, Recueil, str. II-3217, točka 46) in z dne 12. septembra 2007 v zadevi API proti Komisiji (T-36/04, ZOdl., str. II-3201, točka 121). V zvezi s tem glej tudi moje sklepne predloge, predstavljene 8. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, še nerešena zadeva pred Sodiščem, točke od 105 do 110).

42 – Glej v tem smislu sklep Sodišča z dne 7. septembra 2009 v zadevi LPN proti Komisiji (T-186/08, na voljo samo v portugalskem in francoskem jeziku, točka 49).

43 – Tako sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Fennellyja v zadevi Komisija proti Franciji (navedeni v opombi 36, točka 13 in naslednja).

44 – Sklepni predlogi v zadevi Komisija proti Franciji (navedeni v opombi 36, točka 14).

68. Sodišče je sicer vsaj v enem primeru po uvedbi člena 228(2) ES dopustilo tožbo na podlagi člena 226 ES zaradi neizvršitve prejšnje sodbe, [45] vendar bi bila v tem primeru tožba na podlagi člena 228(2) ES verjetno nedopustna že zato, ker je Komisija predhodni postopek izvedla pred uvedbo te določbe. [46]

69. Pomembneje je, da Komisija s prvim postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti redno očita popolno opustitev prenosa direktiv in nato zaradi nepopolnega ali napačnega prenosa direktiv začne enega ali celo več novih postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES. [47] Niti Sodišče niti države članice do zdaj niso ugovarjali tej praksi.

70. V skladu s to prakso je treba morebitno posebnost člena 228(2) ES v razmerju do člena 226 ES omejiti na tožbe, katerih izrecni predmet je pomanjkljiva izvršitev prve sodbe na podlagi člena 226 ES. Postopke zaradi drugih kršitev, poleg pomanjkljivih izvršitev sodb, pa bi bilo ob upoštevanju omejitev pravnomočnih prejšnjih sodb mogoče opreti na člen 226 ES.

71. To rešitev potrjuje tudi bistvo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki utemeljuje diskrecijsko pravico Komisije do njegove uvedbe in izvedbe. Prednostna naloga Komisije je, da presodi, kako najbolje uveljaviti spoštovanje pogodb. Pri tem se lahko ravna zlasti po načelu lojalnega sodelovanja z državami članicami, čeprav ji to ne preprečuje izbire nekaterih postopkov za izvrševanje zakonodaje. [48] V primerih dvoma, ali so obveznosti iz prejšnje sodbe bile izpolnjene, je lahko smiselno spor reševati ne na podlagi neposredne grožnje s sankcijami na podlagi člena 228(2) ES, temveč najprej izbrati tradicionalni postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. To velja zlasti, če so pomanjkljivosti pri prenosu morda posledica tega, da je

45 – Sodba z dne 7. marca 1996 v zadevi Komisija proti Franciji (C-334/94, Recueil, str. I-1307).

46 – Na to se opira sodba z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-387/97, Recueil, str. I-5047, točka 42).

47 – Glej na primer sodbo z dne 25. februarja 1999 v zadevi Komisija proti Italiji (C-195/97, Recueil, str. I-1169) in sodbo Komisija proti Italiji z dne 8. novembra 2001 (navedena v opombi 10) o direktivi o nitratih ter sodbi z dne 11. decembra 1997 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-83/97, Recueil, str. I-7191) in z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-98/03, ZOdl., str. I-53) o Direktivi Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7).

48 – Glej sodbo z dne 6. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Španiji (C-562/07, ZOdl., str. I-9553, točki 18 in 19).

zadevna država članica pod pritiskom Komisije ukrepe za prenos posebno hitro uvedla.

72. V členu 260(3) PDEU, ki je bil dodan dosedanjemu členu 228 ES, je poudarjen pomen diskrecijske pravice Komisije pri izvrševanju prava Skupnosti na podlagi postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti. Ta člen Komisiji v prihodnje omogoča celo, da že v prvem postopku na podlagi člena 258 PDEU zaradi manjkajočega obvestila o ukrepih za prenos predlaga povprečnino ali denarno kazen. Sodišče pa sme plačilo te denarne kazni – drugače kot pri denarnih kaznih na podlagi dosedanjega člena 228(2) ES [49] – naložiti največ v višini, ki jo je predlagala Komisija. Zato se lahko Komisija sama odloči, ali v tej fazi izvaja še močnejši pritisk na države članice, da bi pospešila prenos prava Skupnosti. Očitno pa ji tega ni treba storiti.

73. Možnost tožbe na podlagi člena 228(2) ES zaradi obravnavanih ugovorov Komisije torej ni ovira za tožbo na podlagi člena 226 ES. Zato je tožba v celoti dopustna.

49 – Sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 13, točki 90 in 91).

B – *Utemeljenost*

74. Komisija v podporo svoji tožbi navaja štiri tožbene razloge, katerih predmet je vsebina delovnih programov na podlagi člena 5 direktive o nitratih. Preden jih bom podrobno preučila, sta potrebni dve uvodni pripombi v zvezi z navedbami Luksemburga in pravnimi podlagami delovnih programov.

1. Navedbe Luksemburga

75. Luksemburg tožbenim razlogom Komisije ugovarja šele v dupliki. V skladu s členom 42(2) Poslovnika Sodišča ni dovoljeno navajanje novih razlogov med postopkom – to je po odgovoru na tožbo –, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile šele med postopkom. [50]

50 – Glej sodbo z dne 5. novembra 2002 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-471/98, Recueil, str. I-9681, točki 41 in 42).

76. Luksemburg pa je bil od samega začetka seznanjen s tožbenimi razlogi iz tožbe. Torej so ugovori Luksemburga v dupliki prepozni.

77. Zato bom v bistvu preizkusila sklepčnost tožbe, ugovore Luksemburga pa obravnavala samo podredno, če bi se Sodišče kljub temu želelo izreči o njih.

2. Pravne podlage delovnih programov

78. V skladu s členom 1 sta cilja direktive o nitratih zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov, in preprečiti nadaljnje onesnaževanje take vrste.

79. Države članice v ta namen za ranljiva območja med drugim imenujejo območja, ki bi bila lahko onesnažena z nitrati, če ne bi bili sprejeti varstveni ukrepi. Za ta območja morajo države članice v skladu s členom 5(1) izdelati delovne programe. Luksemburg je v skladu s členom 3(5) izjavil, da bo delovne programe skladno s to direktivo izdelal in uporabil na svojem celotnem ozemlju.

80. Kot izhaja iz enajste uvodne izjave direktive, morajo taki delovni programi vsebovati ukrepe za omejevanje vnosa vseh gnojil, ki vsebujejo dušik, v tla in predvsem za določitev posebnih mejnih vrednosti za vnos živinskih gnojil.

81. V skladu s členom 5(4)(a) in (b) direktive o nitratih so delovni programi sestavljeni iz obvezujočih ukrepov iz Priloge III in kodeksa dobre kmetijske prakse. Kodeks dobre kmetijske prakse mora v skladu s členom 4(1)(a) zajemati vsaj točke iz Priloge II A.

82. Razmerje med ukrepi iz Priloge III k direktivi o nitratih in kodeksom(-i) dobre kmetijske prakse se ureja s členom 5(4)(b). Kodeks dobre kmetijske prakse se v delovne programe vključi samo, če ni bil nadomeščen z ukrepi iz Priloge III.

3. Prvi tožbeni razlog – obdobja vnosa v tla nekaterih vrst gnojil v tla prepovedan, niso upoštevana mineralna gnojila.

83. Prvi tožbeni razlog je razdeljen v tri dele glede postopkov in obdobij vnosa gnojil v tla. Komisija meni, da so upoštevna pravila določena v Prilogi II A(1) in Prilogi III (1.1) k direktivi o nitratih.

87. V skladu s členom 2(e) direktive o nitratih so gnojila katere koli snovi, ki vsebujejo dušikovo spojino ali dušikove spojine in se uporabljajo za pospeševanje rasti rastlin. Mineralna gnojila so v skladu s členom 2(f) vsa industrijsko proizvedena gnojila. Torej določbe za gnojila veljajo tudi za mineralna gnojila. [51]

84. V skladu s Prilogo II A(1) k direktivi o nitratih naj bi kodeks dobre kmetijske prakse vseboval določbe o obdobjih, ko je vnos gnojil v tla neprimeren, kolikor so upoštevne.

88. Sodišče je glede nujnosti prepovedi vnosa gnojil v tla v nekaterih obdobjih že v zvezi s kodeksom dobre kmetijske prakse v skladu s Prilogo II A(1) k direktivi o nitratih ugotovilo, da je o tem treba odločati na podlagi objektivnih meril, kot so geološke in podnebne značilnosti posameznih območij. [52] To mora veljati tudi za Prilogo III (1.1), saj ima ta določba enak cilj kot dobra kmetijska praksa.

85. V skladu s Prilogo III (1.1) k direktivi o nitratih delovni programi vključujejo pravila v zvezi z obdobji, ko je vnos nekaterih vrst gnojil v tla prepovedan. Ta določba nadomešča Prilogo II A(1) in je zato v skladu s členom 5(4)(b) sama po sebi odločilna.

89. Načeloma je treba izhajati iz tega, da objektivni razlogi za prepoved vnosa živinskih

Prvi del tožbenega razloga

51 – Glej v tem smislu sodbo z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-322/00, Recueil, str. I-11267, točki 133 in 134).

52 – Sodba Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 51, točka 136). Še podrobnejša je točka 155 te sodbe: Pri preverjanju vprašanja, ali so vidiki iz Priloge II A k direktivi pomembni, se lahko upoštevajo *samo* objektivna merila v povezavi s fizičnimi, geološkimi in podnebnimi značilnostmi posameznih območij.

86. Komisija najprej očita Luksemburgu, da v njegovih pravilih o obdobjih, ko je vnos

gnojil v tla veljajo tudi za mineralna gnojila. Luksemburg v sodnem postopku v zvezi s tem tudi ni navedel nobenih argumentov. Sicer pa iz gospodarskih razlogov ni verjetno, da bi kmetje v teh obdobjih v tla vnašali mineralna gnojila. Medtem ko se živinska gnojila kopičijo, tudi ko je vnos v tla nesmiseln, bi morala biti mineralna gnojila celo še plačana. Vendar to ne upravičuje dejstva, da se mineralna gnojila pri prepovedih ne upoštevajo.[53] Nasprotno, zaradi pravne varnosti je treba pojasniti, da se v teh obdobjih v tla ne smejo vnašati niti mineralna gnojila.

90. Torej je Luksemburg kršil člen 5(4)(b) in Prilogo III (1.1) k direktivi o nitratih, ker v njegovih pravilih v zvezi z obdobji, ko je vnos nekaterih vrst gnojil v tla prepovedan, niso upoštevana mineralna gnojila.

Drugi del tožbenega razloga

91. Komisija v drugem delu tožbenega razloga Luksemburgu očita, da njegova pravila o obdobjih, ko je vnos nekaterih vrst gnojil v tla prepovedan, ne veljajo za zelene površine. Pravilno navaja, da Luksemburg ni izrecno predvidel izjem za nekatere vrste kmetijskih površin.

92. Kljub temu so tudi v tem smislu odločilna objektivna merila, zlasti geološke in podnebne značilnosti Luksemburga. Komisija je sicer predložila študije, na podlagi katerih zelene površine drugače kot površine brez vegetacije v geografskih in podnebnih razmerah, značilnih za Luksemburg, tudi jeseni in pozimi vsrkajo majhne količine dušika, vendar je prepoved gnojenja potrebna tudi v skladu s temi študijami. To gledanje se ujema z ugotovitvami Sodišča glede Nizozemske,[54] katere podnebje bi moralo biti ugodnejše za absorpcijo dušika jeseni in pozimi kot pa podnebje Luksemburga, ki leži na malce višji nadmorski višini.

93. Prepozni ugovori Luksemburga ne bi izpodbili stališča Komisije. Trditev, da zelene površine vsrkajo več dušika, kot domneva Komisija, bi bilo treba znanstveno dokazati, čemur se je Luksemburg izrecno odpovedal. Tudi če bi se uporabila majhna količina

53 – Sodba Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 51, točka 135).

54 – Sodba Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 51, točka 137).

dušikovega gnojila, se vsekakor zdi, da bi bila dovoljena največja količina 80 kg na hektar precej presežena. V skladu s Prilogo III (2) k direktivi o nitratih je dovoljeno skozi celo leto v tla vnesti 170 kg gnojila. Če bi bilo dovoljeno skoraj polovico te količine vnesti v tla v zimski polovici leta, bi to pomenilo, da se domneva, da vegetacija v tem času porabi skoraj toliko dušika kot v poletni polovici leta.

94. Luksemburg je zato kršil člen 5(4)(b) in Prilogo III (1.1) k direktivi o nitratih, ker njegova pravila v zvezi z obdobji, ko je vnos nekaterih vrst gnojil v tla prepovedan, ne veljajo za zelene površine.

Tretji del tožbenega razloga

95. Komisija nazadnje ugovarja temu, da lahko v skladu s členom 7 uredbe Velikega vojvodstva iz leta 2000 pristojni ministri v primeru izjemnih podnebnih razmer ali pri neobičajnih dogodkih, ki zadevajo kmetijsko gospodarstvo, določijo izjeme od obdobij prepovedi. Komisija meni, da bi morale biti te izjeme natančneje opredeljene.

96. Direktiva o nitratih ne določa izjem od prepovedi vnosa gnojil v tla. Izjeme se lahko zato dovolijo samo kot nadaljnja konkretizacija prepovedi.

97. Taka konkretizacija je mogoča v izjemnih podnebnih razmerah, saj naj bi se prepoved vnosa gnojil v tla določila na podlagi objektivnih podnebnih meril. Pri tipiziranem obdobju prepovedi na podlagi statističnih podatkov o vremenu bi bilo na primer predstavljivo, da se lahko gnojila v tla vnesejo prej, če se obdobje vegetacije v nekem letu začne posebno zgodaj. Taka objektivna merila za izjeme pa bi morala biti natančno opredeljena, saj je samo tako mogoče zagotoviti, da bodo pristojni organi spoštovali okvir direktive o nitratih.

98. Nasprotno, v direktivi o nitratih ni nobene podlage za izjeme zaradi posebnih položajev na kmetijskih gospodarstvih. Zato izjeme nikakor niso dopustne.

99. Luksemburg tudi v tem primeru ne bi mogel uspeti s svojimi prepoznimi ugovori. Zlasti ne more biti bistveno, ali bi bila direktiva o nitratih s predlogom Komisije za formulacijo

izjem prenesena bolje kot z veljavnimi pravili. Nasprotno, bistveno je samo, ali so veljavne izjeme združljive z direktivo. Prav tako ne zadostuje, da lahko v Luksemburgu izjeme odobrijo samo pristojna ministrstva. Ti organi so zagotovo odlično usposobljeni, vendar upravne prakse, ki je po naravi spremenljiva po volji uprave in ni dovolj znana, ne moremo obravnavati, kot da pravnomočno izpolnjuje obveznosti iz Pogodbe ES. [55] Poleg tega so države članice v okviru direktive o nitratih, ki določa zapletena in tehnična pravila na področju prava okolja, zlasti dolžne paziti, da je njihova zakonodaja, ki zagotavlja prenos te direktive, jasna in natančno opredeljena. [56]

4. Drugi tožbeni razlog – zmogljivosti skladiščenja živinskih gnojil

101. Komisija z drugim tožbenim razlogom Luksemburgu očita, da morajo imeti v skladu s členom 8 uredbe Velikega vojvodstva iz leta 2000 samo nove in modernizirane instalacije zadostne zmogljivosti za skladiščenje gnojnice. Za nespremenjene obstoječe instalacije ta obveznost ne velja.

102. V skladu s Prilogo II A(5) k direktivi o nitratih naj bi kodeks dobre kmetijske prakse vseboval določbe, ki vključujejo točke o zmogljivosti in zgradbi posod za skladiščenje živinskih gnojil, vključno z ukrepi za preprečevanje onesnaževanja vode s površinskim odtokom in pronicanjem tekočin, ki vsebujejo živinska gnojila, in odplak, nastalih pri shranjevanju rastlinskih materialov, kot je silaža, v podzemne vode in površinsko vodo, kolikor so upoštevne.

100. Izjeme iz člena 7 uredbe Velikega vojvodstva iz leta 2000 zato niso združljive s členom 5(4)(b) in Prilogo III (1.1) k direktivi o nitratih.

103. V skladu s Prilogo III (1.2) delovni programi vključujejo pravila v zvezi z zmogljivostmi posod za skladiščenje živinskih gnojil. Zmogljivost mora biti večja od tiste, ki je potrebna za skladiščenje med najdaljšim obdobjem, v katerem je vnos v tla na ranljivem območju prepovedan, razen kadar se pristojnemu organu lahko dokaže, da bo kakršna koli količina gnojil, ki presega dejansko zmogljivost skladiščenja, odstranjena na način, ki ne bo škodoval okolju.

55 – Sodbe z dne 6. maja 1980 v zadevi Komisija proti Belgiji (102/79, Recueil, str. 1473, točka 11); z dne 20. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Franciji (C-296/01, Recueil, str. I-13909, točka 54); z dne 12. julija 2007 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-507/04, ZOdl., str. I-5939, točka 162) in z dne 13. decembra 2007 v zadevi Komisija proti Italiji (C-465/05, ZOdl., str. I-11091, točka 65).

56 – Tako glede Direktive 92/43 sodba z dne 20. oktobra 2005 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-6/04, ZOdl., str. I-9017, točka 26).

104. Zahteve po dobri kmetijski praksi, kolikor se nanašajo na zgradbo posod za skladiščenje, dopolnjujejo Prilogo III. Za zmogljivost skladiščenja, ki je sporna pri tem tožbenem razlogu, pa velja izključno Priloga III (1.2).

105. Pojem živinsko gnojilo v skladu s členom 2(g) direktive o nitratih zajema vse iztrebke živine in s tem tudi gnojnico. Zato morajo biti za gnojnico na voljo zadostne zmogljivosti skladiščenja.

106. Direktiva o nitratih ne določa izjem za obstoječe nemodernizirane instalacije. Edina dopustna izjema je dokaz, da so bila nastala organska gnojila, ki jih ni mogoče skladiščiti, odstranjena na način, ki ne bo škodoval okolju. [57] Vendar člen 8 uredbe Velikega vojvodstva takega pogoja ne vsebuje.

107. V nasprotju s prepozno izraženim mnenjem Luksemburga tudi ne bi bilo upravičeno tega ne zahtevati od obstoječih gospodarstev. Če nimajo zadostnih zmogljivosti skladiščenja in ne morejo zagotoviti odstranitve na način, ki ne bo škodoval okolju, so namreč prisiljena nastala organska gnojila vnesti v tla ob neprimernem času. S tem bi nujno obremenila okolje, kar naj bi se z direktivo o nitratih preprečilo.

108. Sodišče je sicer že razsodilo, da so zahteve direktive o nitratih in torej tudi pravila o zadostnih zmogljivostih skladiščenja združljivi z načelom sorazmernosti, načelom „plača povzročitelj obremenitve“ in temeljno človekovo pravico do zasebne lastnine. [58]

109. Zato člen 8 uredbe Velikega vojvodstva iz leta 2000 ni združljiv s členom 5(4)(b) in Prilogo III (1.2) k direktivi o nitratih.

5. Tretji tožbeni razlog – vnos mineralnih gnojil v tla na strmih pobočjih

110. Komisija s tretjim tožbenim razlogom, ki se mu ni oporekalo, Luksemburgu očita, da njegova pravila za vnos gnojil v tla na strmih pobočjih v členu 6 A(6) uredbe Velikega vojvodstva iz leta 2000 ne zajemajo mineralnih gnojil.

57 – Sodba Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 51, točka 47).

58 – Sodba z dne 29. aprila 1999 v zadevi Standley in drugi (C-293/97, Recueil, str. I-2603, točke od 46 do 57).

111. V skladu s Prilogo II A(2) k direktivi o nitratih naj bi kodeks dobre kmetijske prakse vseboval določbe, ki vključujejo točke o vnosu gnojil v tla na strmih pobočjih, kolikor so upoštevne. Taka pravila so potrebna zlasti za Luksemburg.[59] Izjema za mineralna gnojila ni predvidena.[60]

112. Zato Luksemburg s tem, da ni sprejel pravil za vnos mineralnih gnojil v tla na strmih pobočjih, ni izpolnil obveznosti iz člena 5(4)(a) in Priloge II A(2) k direktivi o nitratih.

6. Četrti tožbeni razlog – tehnike vnosa v tla

113. Komisija s četrtim tožbenim razlogom Luksemburgu očita, da ni sprejel pravil o tehnikah vnosa v tla, zlasti za enakomeren in učinkovit vnos v tla.

114. V Prilogi II A(6) k direktivi o nitratih je določeno, da naj bi kodeks dobre kmetijske prakse vseboval določbe o postopkih za vnos v tla, vključno s pogostostjo in enakomernostjo vnosa mineralnih in živinskih gnojil, pri katerih bo izguba hranil v vodo ostala na sprejemljivi ravni, kolikor so upoštevne.

115. Ker Luksemburg nima takih pravil, je treba ugotoviti, da je kršil to določbo.

116. Prepozne navedbe Luksemburga te ugotovitve ne bi spremenile. Odgovor na vprašanje, ali se pravila o tehnikah vnosa v tla zaradi tehničnega stanja luksemburškega kmetijstva zdijo potrebna ali ne, ne spremeni obveznosti pravilnega in popolnega prenosa direktive.

V – Stroški

117. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki, v tem primeru Luksemburgu, naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

59 – Sodba Komisija proti Luksemburgu (navedena v opombi 3, točka 33).

60 – Sodba Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 51, točka 134).

VI – Predlog

118. Zato Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da ni storilo vsega za izpolnitev obveznosti iz člena 5(4) Direktive Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov v povezavi s Prilogo II A(2) in (6) ter Prilogo III (1.1) in (1.2), ni izpolnilo obveznosti na podlagi te direktive.

2. Luksemburg nosi stroške postopka.