URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

14. März 2002 *

In der Rechtssache C-161/00

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. zur Hausen als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch W.-D. Plessing und B. Muttelsee-Schön als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Königreich Spanien, vertreten durch S. Ortiz Vaamonde als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

und

Königreich der Niederlande, vertreten durch V. Koningsberger und H. van den Oosterkamp als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

wegen Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375, S. 1) verstoßen hat, dass sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um den in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummer 2 dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nachzukommen,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin F. Macken (Berichterstatterin), der Richterin N. Colneric sowie der Richter C. Gulmann, R. Schintgen und V. Skouris,

Generalanwalt: L. A. Geelhoed
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. Oktober 2001,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 27. April 2000 beim Gerichtshof eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375, S. 1, im Folgenden: die Richtlinie) verstoßen hat, dass sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um den in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummer 2 dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nachzukommen.

Rechtlicher Rahmen

Die Richtlinie

2 Die Richtlinie hat nach ihrem Artikel 1 zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.

3 Nach Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie ist unter „Ausbringen" Folgendes zu verstehen: „Aufbringen von Stoffen auf den Boden, entweder durch Verteilen auf dem Boden, Einspritzen in den Boden, Einbringen unter die Oberfläche oder Vermischen mit dem Oberboden".

4 Artikel 2 Buchstabe j der Richtlinie definiert „Verunreinigung" als „direkte oder indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer, wenn dadurch die menschliche Gesundheit gefährdet, die lebenden Bestände und das Ökosystem der Gewässer geschädigt, Erholungsmöglichkeiten beeinträchtigt oder die sonstige rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindert werden".

5 Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, werden von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs I bestimmt.

(2) Die Mitgliedstaaten weisen innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in nach Absatz 1 bestimmte Gewässer entwässern und die zur Verunreinigung beitragen, als gefährdete Gebiete aus. Sie unterrichten die Kommission hiervon innerhalb von sechs Monaten nach erster Ausweisung."

6 Um für alle Gewässer einen allgemeinen Schutz vor Verunreinigung zu gewährleisten, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 der Richtlinie verpflichtet, Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft aufzustellen, die von den Landwirten auf freiwilliger Basis anzuwenden sind, und, falls notwendig, ein Programm zu erarbeiten, das deren Anwendung fördern soll.

7 Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie lautet:

„Zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele legen die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren nach der ersten Ausweisung der gefährdeten Gebiete nach Artikel 3 Absatz 2 oder innerhalb eines Jahres nach jeder ergänzenden Ausweisung nach Artikel 3 Absatz 4 Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete fest."

8 Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie bestimmt:

„Die Aktionsprogramme werden innerhalb von vier Jahren nach Aufstellung durchgeführt und enthalten folgende verbindlich vorgeschriebene Maßnahmen:

a) die Maßnahmen nach Anhang III;

b) Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft nach Maßgabe von Artikel 4 vorgeschrieben haben, ausgenommen diejenigen, die durch die Maßnahmen nach Anhang III ersetzt wurden."

9 Anhang III — „Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a) aufzunehmen sind" — der Richtlinie lautet:

„1. Diese Maßnahmen umfassen Vorschriften betreffend:

1. die Zeiträume, in denen das Ausbringen bestimmter Arten von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen verboten ist;

2. das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung; dieses muss größer sein als die erforderliche Kapazität für die Lagerung von Dung während des längsten Zeitraums, in dem das Ausbringen von Dung auf landwirtschaftlichen Flächen in den gefährdeten Gebieten verboten ist, es sei denn, der zuständigen Behörde gegenüber kann nachgewiesen werden, dass die das gegebene Fassungsvermögen übersteigende Menge umweltgerecht entsorgt wird;

3. Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln auf landwirtschaftliche Flächen entsprechend den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des betroffenen gefährdeten Gebiets, insbesondere von

a) Bodenbeschaffenheit, Bodenart und Bodenneigung;

b) klimatischen Verhältnissen, Niederschlägen und Bewässerung;

c) Bodennutzung und Bewirtschaftungspraxis, einschließlich Fruchtfolgen, ausgerichtet auf ein Gleichgewicht zwischen

i) dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und

ii) der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung, und zwar aus

— der im Boden vorhandenen Stickstoffmenge zu dem Zeitpunkt, zu dem die Pflanzen anfangen, den Stickstoff in signifikantem Umfang aufzunehmen (Reste am Ende des Winters);

— der Stickstoffnachlieferung aus der Nettomineralisation der organisch gebundenen Stickstoffvorräte im Boden;

— den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Dung;

— den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Mineraldünger und anderen Düngemitteln.

2. Mit diesen Maßnahmen wird sichergestellt, dass bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, eine bestimmte Menge pro Jahr und Hektar nicht überschreitet.

Als Höchstmenge pro Hektar gilt die Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthält. Jedoch

a) können die Mitgliedstaaten für das erste Vierjahresprogramm eine Dungmenge zulassen, die bis zu 210 kg Stickstoff enthält;

b) können die Mitgliedstaaten während und nach dem ersten Vierjahresprogramm andere als die oben genannten Mengen zulassen. Diese Mengen müssen so festgelegt werden, dass sie die Erreichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht beeinträchtigen; sie sind anhand objektiver Kriterien zu begründen, wie z. B.:

— lange Wachstumsphasen;

— Pflanzen mit hohem Stickstoffbedarf;

— hoher Nettoniederschlag in dem gefährdeten Gebiet;

— Böden mit einem außergewöhnlich hohen Denitrifikationsvermögen.

Lässt ein Mitgliedstaat nach Maßgabe des vorliegenden Buchstabens b) eine andere Menge zu, so unterrichtet er davon die Kommission, die die Begründung nach dem in Artikel 9 festgelegten Verfahren prüft.

3. Die Mitgliedstaaten können die Mengen gemäß Nummer 2 auf der Grundlage von Tierzahlen berechnen.

4. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission mit, in welcher Weise sie die Bestimmungen nach Nummer 2 anwenden. Anhand der erhaltenen Informationen kann die Kommission, wenn sie dies für erforderlich hält, dem Rat gemäß Artikel 11 geeignete Vorschläge unterbreiten."

10 Nach Artikel 12 Absatz 1 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

11 Aus einer Fußnote zu Artikel 12 Absatz 1 geht hervor, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten am 19. Dezember 1991 bekannt gegeben wurde.

Die nationale Regelung

12 § 2 Absatz 1 Satz 4 der Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen vom 26. Januar 1996 (BGBl. I S. 118, im Folgenden: Düngeverordnung) lautet wie folgt:

„Beim Ausbringen von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft dürfen für Stickstoffverluste die entsprechend dem Ausbringungsverfahren unvermeidlichen Ausbringungsverluste, jedoch nur bis höchstens 20 v. H. der von der Ausbringung ermittelten Gesamtstickstoffmengen, angerechnet werden."

13 § 3 der Düngeverordnung enthält besondere Grundsätze für die Anwendung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft. Nach § 3 Absatz 7 dürfen unbeschadet der nach den §§ 2, 3 Absätze 1 bis 6 und § 4 geltenden Grundsätze im Betriebsdurchschnitt Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft nur ausgebracht werden, wenn die mit diesen ausgebrachte Menge an Gesamtstickstoff je Hektar auf Grünland 210 kg, auf Ackerland bis zum 30. Juni 1997 210 kg und ab 1. Juli 1997 auf Ackerland 170 kg nicht übersteigt.

14 § 4 Absatz 1 Nummer 2 der Düngeverordnung bestimmt:

„Bei der Ermittlung des Düngebedarfs... sind folgende Einflussfaktoren zu berücksichtigen:

...

2. die im Boden verfügbaren und die voraussichtlich während des Wachstums des jeweiligen Pflanzenbestandes als Ergebnis der Standortbedingungen... zusätzlich pflanzenverfügbar werdenden Nährstoffmengen ...".

15 Nach § 4 Absatz 5 der Düngeverordnung ist u. a. der Gehalt der auszubringenden Wirtschaftsdünger an Stickstoff durch Anwenden geeigneter Rechnungs- und Schätzverfahren oder Richtwerte zu ermitteln. In Satz 2 dieser Bestimmung heißt es:

„... bei Gülle und Jauche [dürfen] 10 vom Hundert, bei Festmist 25 vom Hundert der in den tierischen Ausscheidungen enthaltenen Gesamtstickstoffmengen als Lagerungsverluste angerechnet werden, wenn diese in den jeweiligen Berechnungs- und Schätzverfahren oder in den Richtwerten nicht berücksichtigt sind."

Das vorgerichtliche Verfahren

16 Da die Bundesrepublik Deutschland der Kommission nicht für alle Bundesländer Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft übermittelt hatte, richtete die Kommission am 15. Juni 1995 ein Schreiben an sie, in dem eine Reihe von Fragen hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie aufgeworfen wurde. Am 11. Juli 1997 übersandte die Kommission ein ergänzendes Schreiben.

17 Die Antworten der Bundesregierung stellten die Kommission nicht zufrieden. Diese gab daher am 29. September 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie zu dem Ergebnis gelangte, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie und dem EG-Vertrag da-

durch verletzt habe, dass sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen erlassen habe, um die in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b und Anhang III Nummern 1.2 und 2 der Richtlinie festgelegten Verpflichtungen zu erfüllen. Aus den Akten geht jedoch klar hervor, dass die Bezugnahme auf Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie auf einem Schreibfehler beruht und dass sie als Bezugnahme auf Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie zu verstehen ist.

18 Aufgrund der Angaben der deutschen Regierung entschied die Kommission, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme in Bezug auf die Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummer 1.2 der Richtlinie festgestellte Vertragsverletzung in Bezug auf die Regelungen über das Fassungsvermögen von Lagerbehältern nicht weiter zu verfolgen. Allerdings war sie der Ansicht, dass die Düngeverordnung den Verpflichtungen in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b und Anhang III Nummer 2 der Richtlinie nicht entspreche, denn sie ermögliche bei der Berechnung der zulässigen Höchstmengen beim Ausbringen von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft den Abzug festgestellter Verluste, solange das Ausbringungsverfahren noch nicht abgeschlossen sei.

19 Daher hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

20 Das Königreich Spanien und das Königreich der Niederlande sind durch Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofes vom 17. Oktober und vom 7. November 2000 als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland zugelassen worden.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

21 Die Kommission vertritt die Ansicht, die deutsche Regelung in der Düngeverordnung könne dazu führen, dass höhere als die in der Richtlinie zugelassenen

Stickstoffmengen ausgebracht werden könnten; sie stehe daher nicht im Einklang mit den Anforderungen des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie in Verbindung mit deren Anhang III Nummern 1.3 und 2.

22 Die Düngeverordnung erlaube nämlich durch § 2 Absatz 1 Satz 4 und § 4 Absatz 5 Satz 2 Abzüge bei der Stickstoffberechnung vorzunehmen, was dazu führen könne, dass mehr als 170 kg Stickstoff auf den Boden und damit in die Gewässer gelangten. Nach ihr würden 10 bis 20 % der Gesamtstickstoffmengen als „normale" Verluste angesehen, die durch Verflüchtigung des Stickstoffs entstünden.

23 In der Folge schlügen sich die in die Luft entwichenen Stickstoffmengen zum großen Teil auf dem Boden und auf Gewässern nieder und trügen damit zur Gewässerverunreinigung bei. Wie aus Artikel 1 der Richtlinie hervorgehe, diene diese der Bekämpfung der Gewässerverunreinigung. Erfasst werde nach Artikel 2 Buchstabe j sowohl die direkte als auch die indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen.

24 Außerdem seien die Höchstmengen Stickstoff, die „ausgebracht", d. h. auf den Boden aufgebracht werden dürften, in der Richtlinie absolut festgelegt, ohne dass irgendwelche Abzüge vorgesehen seien. Die Richtlinie biete keine rechtliche Grundlage für die Berücksichtigung von Verlusten, die während des Ausbringungsvorgangs entstünden.

25 Die Richtlinie stelle nicht auf die Menge ab, die in den Boden gelange, sondern auf die Menge, die auf den Boden aufgebracht werde. Entscheidend sei nach dem Wortlaut der Richtlinie die auf dem Boden verteilte, in den Boden eingespritzte, unter die Oberfläche gebrachte oder mit dem Oberboden vermischte Menge Stickstoff.

26 Ein Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie zeige, dass für die Berechnung der Moment des Ausbringungsvorgangs entscheidend sein müsse, nicht aber der Zeitpunkt, zu dem sich der Stickstoff bereits auf oder im Boden, d. h. auf dem oder im Erdreich befinde. Dies entspreche der Zielsetzung der Regelung, die so auszulegen sei, dass eine eindeutige und in der ganzen Gemeinschaft identische Grenze für die zulässige Stickstoffmenge gelte.

27 Die deutsche Regierung macht geltend, angesichts des Wortlauts, der Systematik und der Zielsetzung der Richtlinie sei der in der Düngeverordnung vorgesehene Abzug von unvermeidbar entstehenden Verdunstungsverlusten mit der Höchstmengenregelung vereinbar.

28 Aus der Verwendung der Vergangenheitsform in Anhang III Nummer 2 folge, dass es nicht auf das „Ausbringen", sondern auf die tatsächlich „ausgebrachte" Dungmenge ankomme. Denn nur diese Menge sei auf dem Boden verteilt bzw. mit dem Boden verbunden. Angesichts dieses eindeutigen Wortlauts vertritt die deutsche Regierung wie die spanische und die niederländische Regierung die Ansicht, dass die nationale Regelung die bei der Lagerung bzw. Ausbringung entstehenden Verdunstungsverluste bei der Einhaltung der Grenzwerte berücksichtigen könne.

29 Die deutsche Regierung führt aus, die Düngeverordnung stelle das Ziel der Richtlinie nicht in Frage. Denn die Verluste, die nach der Düngeverordnung berücksichtigt werden dürften, seien so bemessen, dass tatsächlich nicht mehr Stickstoff in den Boden gelange, als nach der Richtlinie vorgesehen sei.

30 Die Erwägung, dass sich die in die Luft entwichenen Stickstoffmengen weitgehend wieder niederschlügen und damit zur Gewässerverunreinigung beitrügen, stehe einer Berücksichtigung der Verdunstungsverluste nicht entgegen. Andernfalls dürften überhaupt keine Verdunstungsverluste angerechnet werden. Zudem werde — so führt die deutsche Regierung, unterstützt durch die niederländische

Regierung, aus — der Möglichkeit eines solchen Niederschlags in der Düngeverordnung namentlich im Zuge der Düngebedarfsermittlung nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 Rechnung getragen.

31 Die spanische Regierung fügt dem hinzu, da der Niederschlag des aus dem Dung stammenden verdunsteten Ammoniaks nicht die einzige Emissionsquelle für dieses Gas sei, sei dieser Niederschlag in den gefährdeten Gebieten allgemein zu regeln. Diese Regelung falle daher unter Anhang III Nummer 1 Punkt 3 Buchstabe c Ziffer ii letzter Gedankenstrich der Richtlinie, denn es lasse sich sachlich nicht rechtfertigen, den Niederschlag auf tierische Ausscheidungen zu beschränken und damit nur die aus Dung stammenden Stickstoffniederschläge regeln zu wollen.

32 Die deutsche Regierung fügt hinzu, dass die Düngeverordnung auch die allgemeine Systematik der Richtlinie und namentlich den Gleichgewichtsgrundsatz des Anhangs III Nummer 1 Punkt 3 Buchstabe c der Richtlinie einhalte, der ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung erfordere. Dieses Gleichgewicht sei jedoch nur dann gewahrt und die auszubringende Menge Stickstoff könne nur dann korrekt ermittelt werden, wenn die unterschiedlichen Verluste durch Ammoniakverflüchtigung — ebenso wie die Stickstoffeinträge durch Niederschläge — mit in die Bedarfsrechnung einbezogen würden.

33 Die niederländische Regierung macht noch geltend, dass Anhang III Nummer 2 der Richtlinie eine Abweichung von den Stickstoffmengen, die ausgebracht werden könnten, zulasse, solange das Gleichgewicht zwischen dem zu erwartenden Stickstoffbedarf der Pflanzen und ihrer Stickstoffversorgung aus dem Boden und aus der Düngung nicht gefährdet werde.

34 Die deutsche und die spanische Regierung weisen ferner darauf hin, dass die Kommission in der Sitzung des in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Ausschusses der Vertreter der Mitgliedstaaten (im Folgenden: Nitratausschuss) am

11. April 2000 ein Dossier mit einem ersten Harmonisierungsvorschlag hinsichtlich der anrechenbaren Stickstoffverluste vorgelegt habe und dass dieser Ausschuss zu dem Ergebnis gelangt sei, dass das im Dung enthaltene Ammoniak, das vor dem Aufbringen auf den Boden verdunstet sei, bei der Berechnung der Stickstoffmenge nicht einzubeziehen sei. Somit bestehe ein Widerspruch zwischen dem Standpunkt des Nitratausschusses und der vorliegenden Vertragsverletzungsklage.

35 Die Kommission erwidert, dass die Schlüsse, die aus den in der Sitzung des Nitratausschusses vorgelegten Unterlagen gezogen würden, nicht gerechtfertigt seien. Dass die Problematik von Verdunstungsverlusten in dieser Sitzung erörtert worden sei, erlaube nicht die Annahme, dass die Kommission der Ansicht sei, die von den Mitgliedstaaten aufgestellten Abzugs- und Anrechnungsregeln seien zulässig.

Würdigung durch den Gerichtshof

36 Die Aktionsprogramme im Sinne von Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie müssen die in Anhang III der Richtlinie beschriebenen Maßnahmen enthalten. Zu diesen Maßnahmen gehören Vorschriften betreffend die „Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln", die gemäß Nummer 2 Absatz 1 dieses Anhangs sicherstellen soll, dass „bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, eine bestimmte Menge pro Jahr und Hektar nicht überschreitet". Diese Höchstmenge entspricht der Menge Dung, die 170 kg Stickstoff oder, in bestimmten, in der Richtlinie abschließend geregelten Fällen, 210 kg Stickstoff, enthält.

37 Zur Berechnung der zulässigen Höchstmenge Dung, die ausgebracht werden darf, ist der Zeitpunkt festzustellen, zu dem im Sinne der Richtlinie die Berechnung des Nitratgehalts des Dungs erfolgen muss.

38 Der zu betrachtende Satzteil, nämlich „die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge... pro Jahr", ist Teil einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, die für die Bestimmung ihres Sinnes und ihrer Tragweite nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist.

39 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sind bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. Urteile vom 21. Februar 1984 in der Rechtssache 337/82, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Slg. 1984, 1051, Randnr. 10, und vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98, Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-6857, Randnr. 50).

40 Zwar ist der Wortlaut von Anhang III Nummer 2 Absatz 1 der Richtlinie („auf den Boden ausgebrachte Dungmenge") nicht ganz eindeutig, doch unterscheidet die Definition des Begriffes „Ausbringen" in Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie nicht zwischen dem Beginn und dem Ende des Ausbringungsvorgangs.

41 In der Richtlinie wird also nicht ausdrücklich der Zeitpunkt bestimmt, zu dem der Nitratgehalt des Dungs, dessen Ausbringung beabsichtigt wird, zu ermitteln ist, um die Einhaltung der jährlichen Höchstmengen des Nitrateintrags in den Boden zu gewährleisten.

42 Weiter soll die Richtlinie die erforderlichen Mittel bereitstellen, um den Schutz der Gewässer vor der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen in der Gemeinschaft sicherzustellen (vgl. Urteil vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-293/97, Standley u. a., Slg. 1999, I-2603, Randnr. 39).

43 So sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, gefährdete Gebiete auszuweisen (Artikel 3), die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft zu fördern (Artikel 4) und Aktionsprogramme zur Verringerung der durch Nitrat in diesen Gebieten verursachten Gewässerverunreinigung durchzuführen (Artikel 5).

44 Wie aus der elften Begründungserwägung der Richtlinie hervorgeht, sollen solche Aktionsprogramme Maßnahmen umfassen, mit denen das Ausbringen jeglicher Art von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen begrenzt und insbesondere spezifische Grenzwerte für das Ausbringen von Dung festgelegt werden.

45 In Bezug auf die Zielsetzung der Richtlinie geht schließlich aus ihrer sechsten Begründungserwägung hervor, dass durch sie zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der lebenden Ressourcen und Ökosysteme der Gewässer die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung reduziert und einer weiteren Verunreinigung vorgebeugt werden soll.

46 Im Licht des Zusammenhangs wie auch der Zielsetzung der Richtlinie ist festzustellen, dass diese als maßgebliches Kriterium für die Verringerung der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen die auf den Boden entweder durch Verteilen auf der Bodenoberfläche, Einspritzen in den Boden, Einbringen unter die Oberfläche oder Vermischen mit dem Oberboden aufgebrachte Menge Stickstoff und nicht diejenige festlegt, die tatsächlich in den Boden gelangt.

47 Somit steht die Düngeverordnung nicht im Einklang mit der Richtlinie, soweit sie für die Berechnung der Höchstmenge Dung, die pro Jahr und Hektar ausgebracht werden darf, die Verwendung eines anderen Kriteriums vorsieht. Das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland und der als Streithelfer zugelassenen Mitgliedstaaten widerspricht diesem Ergebnis nicht.

48 Zum Ersten ist zu dem auf Anhang III Nummer 2 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie gestützten Vorbringen der niederländischen Regierung festzustellen, dass die Düngeverordnung nicht den in dieser Bestimmung erwähnten objektiven Kriterien entspricht, die Voraussetzung dafür sind, dass andere als die in Randnummer 36 angegebenen Mengen zugelassen werden können.

49 Was zum Zweiten das auf den Gleichgewichtsgrundsatz des Anhangs III Nummer 1 Punkt 3 Buchstabe c der Richtlinie gestützte Vorbringen der deutschen Regierung angeht, so steht die dortige Regelung über die Höchstmengen der Einträge von Stickstoff und Stickstoffverbindungen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ermittlung des Düngemittelbedarfs der Pflanzen.

50 Denn die in Anhang III Nummer 2 der Richtlinie erwähnten Mengen sind absolut festgesetzt, während Anhang III Nummer 1 Punkt 3 Buchstabe c eine Begrenzung der Düngemittelmengen unmittelbar im Zusammenhang mit dem Düngemittelbedarf der Pflanzen vorsieht und bestimmt, dass die Ausbringung von Düngemitteln stets auf Mengen beschränkt sein muss, die die Wahrung des Gleichgewichts zwischen dem Stickstoffbedarf der Pflanzen und der allgemein im Boden vorhandenen Stickstoffmenge erlauben.

51 Diese Beschränkung hat jedoch keinen Vorrang vor der Beschränkung auf die Höchstmengen, die absoluten Charakter hat, auch wenn der Gleichgewichtsgrundsatz deshalb in manchen Fällen keine Wirkung entfaltet. Daher würde die Höchstmengenregelung selbst dann, wenn die Begrenzung aufgrund des Gleichgewichtsgrundsatzes zunächst zu einer Stickstoffmenge führen würde, die 170 kg oder, in abschließend festgelegten Fällen, 210 kg pro Hektar und Jahr unter- oder überschreiten würde, ausschließen, dass größere als die genannten Mengen ausgebracht werden.

52 Somit kann die in der Düngeverordnung vorgesehene Abzugsregelung nicht mit dem Gleichgewichtsgrundsatz gerechtfertigt werden. Diese Verordnung erlaubt einen pauschalen Abzug unabhängig von dem in einem bestimmten Gebiet be-

stehenden Gleichgewicht zwischen dem Stickstoffbedarf der Pflanzen und ihrer Stickstoffversorgung, und sie kann nicht ausreichend gewährleisten, dass der jährliche Eintrag von Dung in den Boden die in Anhang III Nummer 2 der Richtlinie angegebenen Mengen nicht übersteigt.

53 Was zum Dritten die durch Verdunstung bewirkten Niederschläge betrifft, so geht das Vorbringen der deutschen und der niederländischen Regierung in die gleiche Richtung wie dasjenige zur Abzugsregelung nach der Düngeverordnung. Daher ist es aus den in Randnummer 52 genannten Gründen zurückzuweisen.

54 Zum Vierten ist auch das Vorbringen der spanischen Regierung zurückzuweisen, dass die Niederschläge des verdunsteten Ammoniaks als Einträge von Stickstoffverbindungen aus Mineraldünger und anderen Düngemitteln im Rahmen von Anhang III Nummer 1 Punkt 3 Buchstabe c Ziffer ii vierter Gedankenstrich der Richtlinie zu regeln seien.

55 Denn die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Anhang III Nummer 1 Punkt 3, beim Erlass von Maßnahmen in Bezug auf das Stickstoffgleichgewicht im Boden sämtliche Düngemittel zu berücksichtigen, hat keinen Einfluss auf die Grenzwerte des Anhangs III Nummer 2 der Richtlinie, die nur für Dung gelten und nicht für mögliche andere Düngemittel, die ebenfalls Nitrate enthalten.

56 Was schließlich die Rügen der deutschen und der spanischen Regierung, die auf den von der Kommission in der Sitzung des Nitratausschusses vom 11. April 2000

vorgelegten Akten beruhen, betrifft, so beeinflusst der von der Klägerin in dieser Sitzung eingenommene Standpunkt weder die Auslegung der Richtlinie noch das Recht der Kommission, eine Klage wegen Vertragsverletzung zu erheben.

57 Daher ist die Klage der Kommission begründet.

58 Somit ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, dass sie nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummer 2 dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nachzukommen.

Kosten

59 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Spanien und das Königreich der Niederlande ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verstoßen, dass sie nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummer 2 dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nachzukommen.**

2. **Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.**

3. **Das Königreich Spanien und das Königreich der Niederlande tragen ihre eigenen Kosten.**

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Skouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. März 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Die Präsidentin der Sechsten Kammer

F. Macken