SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED

vom 4. Oktober 2001 [1]

I — Vorbemerkung

1. In diesem Vertragsverletzungsverfahren geht es im Kern um die Frage, ob es bei der Durchführung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen [2] (im Folgenden: Richtlinie) zulässig ist, im Rahmen der Berechnung der Höchstmenge Dung, die pro Jahr und Hektar ausgebracht werden darf, die Stickstoffverluste zu berücksichtigen, die bei der Lagerung und dem Verteilen des Dungs entstehen. Der Verlust, der in der Bundesrepublik Deutschland angerechnet werden darf, beträgt 10 % bis 25 % der gesamten Stickstoffmenge.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Die „Nitratrichtlinie"*

2. Die Richtlinie hat nach 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 bedeutet „Ausbringen" im Sinne der Richtlinie das „Aufbringen von Stoffen auf den Boden, entweder durch Verteilen auf den Boden, Einspritzen in den Boden, Einbringen unter die Oberfläche oder Vermischen mit dem Oberboden".

4. Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele Aktionsprogramme für die gefährdeten Gebiete festlegen. Nach Artikel 5 Absatz 4 müssen die Aktionsprogramme innerhalb von vier Jahren nach ihrer Aufstellung durchgeführt werden. Sie müssen enthalten „a) die Maßnahmen nach Anhang III" sowie „b) Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft nach Maßgabe von Artikel 4 vorgeschrieben haben".

5. Anhang III bestimmt in Nummer 1, dass die Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme nach Artikel 5 Absatz 4 auf-

1 — Originalsprache: Niederländisch.
2 — ABl. L 375, S. 1.

zunehmen sind, folgende Vorschriften umfassen müssen:

„...

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."

6. Anhang III Nummer 2 lautet:

„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."

B — *Die einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften*

7. Die Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen [3] (im Folgenden: Düngeverordnung) vom 26. Januar 1996 dient in Teilen der Umsetzung der Nitratrichtlinie in der Bundesrepublik.

8. § 3 der Düngeverordnung enthält besondere Grundsätze für Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft. Nach § 3 Absatz 7 darf unbeschadet der nach den §§ 2, 3 Absätze 1 bis 6 und § 4 geltenden Grundsätze der je Betrieb auszubringende tierische Dung folgende Menge an Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr nicht überschreiten: bei Grünland 210 kg, bei Ackerland bis 30. Juni 1997 210 kg, ab 1. Juli 1997 170 kg.

9. Nach § 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 3 der Düngeverordnung dürfen beim Ausbringen von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft für Stickstoffverluste die „unvermeidlichen Ausbringungsverluste" bis höchstens 20 % der vor der Ausbringung ermittelten Gesamtstickstoffmengen angerechnet werden.

10. Nach § 4 Absatz 5 der Düngeverordnung ist der Gehalt der auszubringenden Wirtschaftsdünger an Gesamtstickstoff auf der Grundlage von Untersuchungen oder durch Anwenden anerkannter Berechnungs- und Schätzverfahren oder Richtwerte zu ermitteln. Für diesen Fall bestimmt § 4 Absatz 5 a. E., dass bei Gülle und Jauche 10 % und bei Festmist 25 % der in den tierischen Ausscheidungen enthaltenen Gesamtstickstoffmengen „als Lagerungsverluste" abgezogen werden können, wenn diese Mengen in den jeweiligen Berechnungs- und Schätzverfahren oder in den Richtwerten nicht berücksichtigt sind.

III — **Verfahren**

11. Am 15. Mai 1995 richtete die Kommission an die Bundesrepublik Deutschland ein erstes Aufforderungsschreiben, in dem sie eine Reihe von Punkten betreffend die Umsetzung der Richtlinie in der Bundesrepublik ansprach. Am 11. Juli 1997 übersandte sie ein ergänzendes Aufforderungsschreiben. Die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 29. September 1998 war auf den Vorwurf eines Verstoßes gegen die Verpflichtungen

3 — BGBl. I, Nr. 6, S. 118.

aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b[4] und Anhang III Nummern 1.2 und 2 der Richtlinie konzentriert. Aufgrund der von der deutschen Regierung übermittelten Informationen beschloss die Kommission, ihre Kritik nur noch auf die Düngeverordnung zur richten, die mit den Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummer 2 der Richtlinie nicht in Einklang stehe. Die vorliegende Klageschrift ist am 28. April 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht worden.

12. Die Klägerin beantragt,

1. festzustellen, dass die Bundesrepublik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummer 2 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verstoßen hat;

2. der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

4 — Aus dem Kontext der mit Gründen versehenen Stellungnahme ergibt sich, dass hier ein redaktioneller Irrtum vorliegt. Die Kommission konnte nur die Absicht gehabt haben, sich auf Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie zu beziehen. In dieser Bestimmung wird nämlich auf die Maßnahmen von Anhang III der Richtlinie verwiesen.

Die Bundesrepublik Deutschland beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

13. In diesem Verfahren hat der Präsident des Gerichtshofes das Königreich Spanien und das Königreich der Niederlande als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland zugelassen.

IV — Klagegründe und wesentliche Argumente

14. Nach Ansicht der Kommission kann die deutsche Regelung, wie sie in der Düngeverordnung niedergelegt ist, zur Folge haben, dass eine Dungmenge ausgebracht werde, die die Düngermenge übersteige, die von jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb pro Hektar und Jahr höchstens auf den Boden ausgebracht werden dürfe. Die betreffenden Bestimmungen stünden daher mit Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummern 1.3 und 2 der Richtlinie nicht in Einklang.

15. Die Kommission erinnert daran, dass die in Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie bezeichneten Aktionsprogramme die in Anhang III beschriebenen Maßnahmen enthalten müssten. Zu diesen Maßnahmen gehörten gemäß Nummern 1.3 und 2 dieses Anhangs Vorschriften betreffend die „Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln", durch die sichergestellt werden müsse, 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 bestimmte Menge je Hektar sei die Dungmenge, die 170 kg N (Stickstoff) enthalte, wobei die Mitgliedstaaten allerdings für das erste Vierjahresaktionsprogramm eine höchstens 210 kg Stickstoff enthaltende Menge Dung zulassen könnten und auch danach gemäß Anhang III Nummer 2 Unterabsatz 2 Buchstabe b der Richtlinie Abweichungen aus objektiven Gründen möglich seien.

16. Die fragliche deutsche Regelung führe jedoch dazu, dass mehr als 170 bis 210 kg Stickstoff auf den Boden und damit in die Gewässer gelangen könnten.

17. „Ausbringen" bedeute nach Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie das „Aufbringen von Stoffen auf den Boden, entweder durch Verteilen auf den Boden, Einspritzen in den Boden, Einbringen unter die Oberfläche oder Vermischen mit dem Oberboden". Die deutsche gesetzliche Regelung lasse es in § 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 3 und § 4 Absatz 5 der Düngeverordnung jedoch zu, beim Ausbringen von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft innerhalb bestimmter Grenzen „unvermeidliche Ausbringungsverluste" bzw. — bei Gülle und Jauche und bei Festmist — „Lagerungsverluste" anzurechnen. Die Abzugsmöglichkeit führe dazu, dass ein bestimmter Prozentsatz der Gesamtstickstoffmenge als durch Verflüchtigung des Stickstoffs entstehender „normaler" Verlust angesehen werde.

18. Dabei werde jedoch übersehen, dass sich die in die Luft entweichenden Stickstoffmengen weitgehend auf dem Boden und auf Gewässern niederschlügen und damit zur Gewässerverunreinigung beitrügen. Die Richtlinie sei aber auf eine Bekämpfung der Gewässerverunreinigung gerichtet, worunter nach ihr sowohl die direkte als auch die indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen zu verstehen sei.

19. Die Richtlinie lege die zulässige Höchstmenge Stickstoff, die „ausgebracht" werden dürfe, absolut fest, ohne dass die Möglichkeit von Abzügen vorgesehen sei. Sie biete keine rechtliche Grundlage für die Berücksichtigung von Verlusten, die während des Ausbringungsvorgangs entstünden.

20. Die Richtlinie unterscheide nicht zwischen dem Beginn und dem Ende des Ausbringungsvorgangs. Entscheidend nach Wortlaut und Zweck der Richtlinie sei die auf den Boden aufgebrachte Stickstoffmenge, d. h. die Menge, die auf dem Boden verteilt, in den Boden eingespritzt, unter die Oberfläche gebracht oder mit dem Oberboden vermischt werde. Die Richtlinie stelle nicht auf die Menge ab, die in den Boden gelange, sondern auf die Menge, die auf den Boden aufgebracht werde.

21. Die Kommission räumt ein, dass die verschiedenen sprachlichen Fassungen des Anhangs III Nummer 2 der Richtlinie nicht völlig übereinstimmten. Die deutsche Fassung enthalte den Begriff „auf den Boden ausgebrachte Dungmenge", was gewissermaßen ein Pleonasmus sei, da Artikel 2 Buchstabe h das „Ausbringen" als „Aufbringen auf den Boden" definiere. Der Begriff „auf den Boden" werde also zweimal gebraucht. Gleiches gelte für die englische Fassung. Dort sei in Anhang III Nummer 2 von „manure applied to the land" die Rede, und die Definition in Artikel 2 Buchstabe h laute: „‚land application': means the addition of materials to land ...". In der französischen Fassung des Anhangs III sei von „quantité d'effluents d'élevage épandue" die Rede, und Artikel 2 Buchstabe h verweise auf: „‚épandage': l'apport au sol de matières ...". Die italienischen Formulierungen lauteten nacheinander: „quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno" und „per ‚applicazione al terreno', si intende l'apporto di materiale al terreno". In der spanischen Fassung heiße es „la cantidad de estiércol aplicada a la tierra" und „‚aplicación sobre el terreno': la incorporación de sustancias al mismo."

22. Ein Vergleich dieser Fassungen zeige, dass trotz der zwischen den verschiedenen Sprachfassungen bestehenden Unterschiede und sogar der innerhalb einer Sprachfassung feststellbaren Inkohärenzen durchgehend der Zeitpunkt des Ausbringungsvorgangs für die Berechnung entscheidend sein müsse. Ausschlaggebend sei nicht der Zeitpunkt, zu dem sich der Stickstoff bereits im Boden, d. h. auf dem oder im Erdreich, befinde. Diese Auslegung entspreche der Zielsetzung der Regelung.

23. Die deutsche Regierung, insoweit unterstützt durch die beigetretenen Mitgliedstaaten, tritt der Auffassung der Kommission mit einer Reihe von Argumenten entgegen, die auf den Wortlaut, die Zielsetzung und die Systematik der Richtlinie gestützt sind. Die Anrechnung der Stickstoffverluste stehe mit der Richtlinie in Einklang; außerdem habe die Kommission den Eindruck erweckt, diese Anrechnung auch zuzulassen.

V — Beurteilung

24. Die Beantwortung der Rechtsfrage, um die es hier geht, ob nämlich bei der Berechnung der zulässigen Höchstmenge Stickstoff die unvermeidlichen Verluste berücksichtigt werden können, hängt im Wesentlichen von der Beantwortung einer anderen Frage ab, und zwar derjenigen, *auf welchen Zeitpunkt* für die Berechnung der zulässigen Höchstmenge von 170 bis 210 kg Stickstoff abzustellen ist. Streitig ist, ob es auf den Zeitpunkt ankommt, zu dem der Stickstoff im Dung vorhanden ist, wie die Kommission meint, oder ob, wie die Bundesrepublik und die beigetretenen Mitgliedstaaten vortragen, auf den Zeitpunkt abzustellen ist, zu dem der Stickstoff tatsächlich in den Boden gelangt. Unstreitig können die Mitgliedstaaten nicht nach eigenem Dafürhalten über die Berechnungsmethode für die Grenzwerte entscheiden. Die Messmethode und der Messzeitpunkt müssen in der ganzen Gemeinschaft nach einheitlicher Formulierung in gleicher Weise objektiv bestimmt werden.

25. Meines Erachtens hat die Kommission hinreichend dargetan, dass es angesichts von Wortlaut, Zielstellung und Kontext der Richtlinie für die Berechnung der zulässigen Stickstoffhöchstmenge auf den Zeitpunkt ankommt, zu dem der Dung — und damit der Stickstoff — tatsächlich ausgebracht wird, und nicht auf denjenigen, zu dem sich der Stickstoff auf dem Boden oder sogar bereits im Boden, d. h. unter der Bodenoberfläche, befindet.

26. Der Richtlinientext enthält nur wenige Hinweise darauf, wie die Mitgliedstaaten die zulässige Höchstmenge Stickstoff aus der „auf den Boden ausgebrachten Dungmenge" im Sinne von Anhang III Nummer 2 zu ermitteln haben. Das „Ausbringen" wird in Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie definiert als „Aufbringen von Stoffen auf den Boden, entweder durch Verteilen auf den Boden, Einspritzen in den Boden, Einbringen unter die Oberfläche oder Vermischen mit dem Oberboden". Eine Prüfung der verschiedenen sprachlichen Fassungen, auf die sich die Kommission bezieht, ergibt kein klareres Bild.

27. Die deutsche Regierung hat im Verfahren geltend gemacht, wegen des Gebrauchs des Partizips Perfekt in der Wendung „ausgebrachte Dungmenge" in Anhang III Nummer 2 könnten bei der Berechnung auch die vor dem tatsächlichen Niedergehen des Stickstoffs auf den Boden erfolgten *Emmissionsverluste* berücksichtigt werden. Ich teile jedoch die Auffassung der Kommission, dass die Richtlinie keineswegs zwischen dem Beginn und dem Ende des Ausbringungsvorgangs unterscheidet. Der Zeitpunkt der Zufuhr wird nicht präzisiert. Bei ihm kann es sich um den des Einspritzens des Dungs in den Boden handeln, er kann aber auch in der Phase davor liegen.

28. Da der Wortlaut von Anhang III Nummer 2 nicht eindeutig ist, ist die Bestimmung im Licht der Zielsetzungen und des Zusammenhangs der Richtlinie auszulegen [5].

29. In der Gemeinschaft sind Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen die Hauptursache für die Verschmutzung der Gewässer aus diffusen Quellen. Die auf Artikel 130s EG-Vertrag (jetzt Artikel 175 EG) gestützte Richtlinie zielt daher darauf ab, die durch diese Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu reduzieren oder ihr vorzubeugen. Dadurch sollen die menschliche Gesundheit und die lebenden Ressourcen und Ökosysteme der Gewässer geschützt und sonstige rechtmäßige Nutzungen der Gewässer gesichert werden. [6]

30. Wegen der Bestimmung der von Verunreinigung betroffenen Gewässer verweist die Richtlinie auf den in der Richtlinie 75/440 festgelegten Grenzwert von 50 mg/l [7]. Die Messung der durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen verursachten Wasserverunreinigung ist schwierig und von verschiedenen Faktoren abhängig. Der Umfang der Verunreinigung des Grundwassers hängt zum Beispiel zusammen mit der Struktur des Bodens, den angebauten Pflanzen und der Jahreszeit, in

5 — Ständige Rechtsprechung, vgl. das vor kurzem ergangene Urteil vom 14. Juni 2001 in der Rechtssache C-191/99 (Kvaerner, Slg. 2001, I-4447, Randnr. 30).

6 — Siehe die fünfte und die sechste Begründungserwägung der Richtlinie.

7 — Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 194, S. 26). Diese Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327, S. 1) ersetzt.

der die Messung durchgeführt wird. So neigen trockene Sand- und Lössböden mehr zum Auswaschen als Lehm- und Moorböden, nehmen die verschiedenen Pflanzen nicht in gleichem Maße Nitrat auf, ist die Verunreinigung in niederschlagsreichen Jahreszeiten größer als in trockenen und fällt bei Milchkühen bedeutet mehr Stickstoff an als bei Schweinen zur Fleischerzeugung.

31. Die Richtlinie bezweckt daher auch keine Harmonisierung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften, sondern will die erforderlichen Mittel bereitstellen, um den Schutz der Gewässer vor der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf Gemeinschaftsebene sicherzustellen [8]. Diese Mittel bestehen in der Aufstellung von Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, die für alle der Verunreinigung ausgesetzten Gewässer gelten, sowie in der Durchführung von Aktionsprogrammen mit Maßnahmen für gefährdete Gebiete. Die Richtlinie ist so geartet, dass die Mitgliedstaaten sie hinsichtlich einer Reihe von Punkten unterschiedlich anwenden können [9].

32. In einem Punkt belässt die Richtlinie den Mitgliedstaaten jedoch keinen Beurteilungsspielraum. Hinsichtlich der Verunreinigung durch aus Dung stammende Nitrate gibt sie einen eindeutigen, absoluten Grenzwert vor. In Anhang III Nummer 2 wird klar gesagt, dass die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen jedenfalls gewährleisten müssen, dass die jedes Jahr auf den Boden ausgebrachte Dungmenge den Grenzwert von 170 kg Stickstoff je Hektar nicht überschreitet. Nach Anhang III Nummer 2 Buchstabe a können die Mitgliedstaaten für das erste Vierjahresprogramm eine Dungmenge zulassen, die bis zu 210 kg Stickstoff enthält.

33. Die Regierungen der Niederlande, Deutschlands und Spaniens haben darauf hingewiesen, dass das System der Richtlinie drei Ansatzpunkte für die Zulassung abweichender Mengen oder die Anrechnung von Stickstoffverlusten bei der Berechnung der Höchstmenge enthalte. Die angeführten Argumente können mich jedoch nicht überzeugen.

34. Die niederländische Regierung hat sich in ihrer Streithilfeschrift auf Anhang III Nummer 2 Buchstabe b der Richtlinie berufen. Nach dieser Bestimmung sind andere Mengen zulässig, sofern sie die Erreichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht beeinträchtigen und anhand objektiver Kriterien — wie lange Wachstumsperioden, Pflanzen mit hohem Stickstoffbedarf, hoher Nettoniederschlag in dem gefährdeten Gebiet oder Böden mit einem außergewöhnlich hohen Denitrifikationsvermögen — begründet werden. Es steht jedoch außer Frage, dass die allgemein geltende Abzugsregelung der Düngeverordnung diesen ob-

8 — Siehe Urteil vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-293/97 (Standley u. a., Slg. 1999, I-2603, Randnr. 39).

9 — Urteil Standley u. a. (bereits angeführt in Fußnote 8, Randnrn. 37 bis 39).

jektiven Kriterien nicht gerecht wird. Außerdem hat ein Mitgliedstaat, der eine andere Menge zulässt, die Kommission hiervon zu unterrichten. Dass die Bundesrepublik in Bezug auf § 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 3 und § 4 Absatz 5 der Düngeverordnung ihrer Mitteilungspflicht nach Anhang III Nummer 2 Unterabsatz 2 Buchstabe b a. E. nachgekommen wäre, hat das Verfahren nicht ergeben.

35. Unter Berufung auf die Gleichgewichtsregelung in Anhang III Nummer 1.3 der Richtlinie, die auch in der Düngeverordnung vorgesehen ist, weist die deutsche Regierung das Argument der Kommission zurück, dass entwichener Stickstoff, der wieder auf den Boden zurückgelange und dadurch zur Wasserverunreinigung beitrage, nicht berücksichtigt werde.

36. Das Stickstoffgleichgewicht werde, so die deutsche Regierung, nicht dadurch erreicht, dass der von den Pflanzen benötigte Stickstoff zu irgendeinem Zeitpunkt einmal im Dung vorhanden gewesen sei, sondern vielmehr dadurch, dass er dort zum Zeitpunkt des Ausbringens tatsächlich noch in der erforderlichen Dosierung vorhanden sei. Maßgeblich sei daher die Stickstoffmenge, die auch wirklich auf dem Boden ankomme. Nur diese Menge könne an die Wurzeln der Pflanzen gelangen und damit den zuvor ermittelten Stickstoffbedarf decken. Die für die einzelnen Pflanzen benötigte Versorgung mit Stickstoff könne nur ermittelt werden, wenn die Verluste durch Ammoniakverflüchtigung — ebenso wie die Stickstoffeinträge durch Niederschläge — in die Gleichgewichtsrechnung einbezogen würden.

37. Nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 der Düngeverordnung müsse im Rahmen der Ermittlung des Düngebedarfs von Pflanzen der Niederschlag von Stickstoff, der zunächst bei der Lagerung und dem Ausbringen abgezogen werden könne (Lagerungs- und Ausbringungsverlust), bei der erforderlichen Düngermenge wieder hinzugerechnet werden. Diese Hinzurechnung des Stickstoffniederschlags gleiche somit den streitigen Abzug von Stickstoffverlusten aus und stelle sicher, dass die Überschreitung von Grenzwerten der Richtlinie nicht wirklich eintrete. Auf diese Weise werde das Ziel der Richtlinie erreicht, wenn auch nicht isoliert durch § 4 Absatz 5 und § 2 Absatz 1 der Düngeverordnung, sondern durch das Zusammenwirken dieser Bestimmungen mit § 4 Absatz 1 Nummer 2 der Düngeverordnung.

38. Dieses Argument ist meiner Ansicht nach sowohl angesichts der Systematik der Richtlinie als auch nach der Düngeverordnung selbst nicht haltbar.

39. Die Regelung des Stickstoffgleichgewichts in der Richtlinie bedeutet, dass bei der Bestimmung der Maßnahmen

zur bestmöglichen Bekämpfung der Verunreinigung nicht nur allgemeine lokale Umstände, wie etwa die Klimabedingungen, sondern auch das Gleichgewicht zwischen Stickstoffbedarf und Stickstoffversorgung der Pflanzen berücksichtigt werden. Der Stickstoff kann entweder aus dem Boden stammen oder durch Düngung mit Dung, Mineraldünger oder anderen Düngemitteln zugeführt werden. Die Gleichgewichtsrechnung setzt voraus, dass dem Bedarf der Pflanzen in wissenschaftlicher Weise Rechnung getragen wird und dass die verschiedenen Ströme der Stickstoffzufuhr so genau wie möglich verwaltet werden. Da bestimmte Pflanzen viel Stickstoff benötigen und die natürliche Versorgung mit Stickstoff aus dem Boden oder durch Niederschlag gering ist, kann unter Umständen die Gleichgewichtsrechnung tatsächlich zur Folge haben, dass mehr als 170 oder 210 kg Stickstoff pro Jahr und Hektar ausgebracht werden dürfen.

40. Damit ist aber die Abzugsregelung der Düngeverordnung noch nicht gerechtfertigt. Erstens verbietet Anlage III Nummer 2 der Richtlinie unabhängig davon, wie hoch der zusätzliche Bedarf an Stickstoffverbindungen aus Düngemitteln sein mag, eine Dungzufuhr, die über die zulässige Höchstmenge von 170 oder 210 kg Stickstoff hinausgeht. Die Anforderungen, denen die Maßnahmen in den in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie bezeichneten Aktionsprogrammen nach Anhang III Nummer 1 genügen müssen, haben nämlich jedenfalls zu gewährleisten, dass die jährlich ausgebrachte Dungmenge die in Anhang III Nummer 2 genannten Mengen nicht übersteigt.

41. Zweitens lässt die Düngeverordnung ungeachtet eines in einem bestimmten Gebiet vorhandenen Gleichgewichts zwischen Stickstoffbedarf und Stickstoffversorgung der Pflanzen einen pauschalen Abzug von 10 % bis 25 % zu. Wie die Kommission in der Erwiderung ausgeführt hat, trägt die Regelung den besonderen Umständen des Einzelfalls insgesamt nicht Rechnung. Denkbar ist der Fall, dass in einer konkreten Situation tatsächlich kein oder nur ein geringer Verflüchtigungsverlust durch Ausbringung oder Lagerung eintritt; die Düngeverordnung lässt jedoch einen größeren Abzug zu. § 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 3 der Düngeverordnung sieht eine pauschale Regelung vor, bei der sich die „unvermeidlichen Ausbringungsverluste" nur auf die Verflüchtigung der am Lagerort vorhandenen Wirtschaftsdünger beziehen. Ein Zusammenhang mit der Gleichgewichtsregelung in § 4 Absatz 2 wird nicht hergestellt. Somit sind die Verluste aufgrund dieser Bestimmung anrechenbar, ohne dass sie nach dem konkreten Stickstoffgleichgewicht gerechtfertigt wären. Das gilt auch für Gülle, Jauche und Festmist im Sinne von § 4 Absatz 5 der Düngeverordnung. Nach dieser Bestimmung können 10 % bis 25 % Verlust angerechnet werden, wenn diese Mengen in den anerkannten Berechnung- und Schätzverfahren oder in den Richtwerten nicht berücksichtigt sind. Von irgendeinem Zusammenhang mit dem Stickstoffgleichgewicht ist nicht die Rede.

42. Die spanische Regierung hat auf die Bestimmung über das Stickstoffgleichgewicht in Anhang III Nummer 1.3 Buchstabe c Ziffer ii vierter Gedankenstrich hingewiesen. Bei diesem Gleichgewicht könne diejenige Stickstoffversorgung be-

rücksichtigt werden, die den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Mineraldünger *und anderen Düngemitteln* entspreche. Nach Ansicht der spanischen Regierung lässt sich bei diesen „anderen Düngemitteln" allgemein an den Ammoniakniederschlag aus der Luft denken, der beispielsweise aus Mineraldüngern sowie städtischen Abfällen und Abwässern stamme. Die Abgabe an die Luft sei allgemein zu regeln. Aus technischer Sicht sei nämlich eine Regelung, die nur die auf tierischen Dünger zurückgehenden atmosphärischen Niederschläge berücksichtige, nicht zu rechtfertigen.

43. Richtig ist, dass nach dieser Bestimmung die Mitgliedstaaten bei Maßnahmen hinsichtlich des Stickstoffgleichgewichts alle Düngemittel berücksichtigen müssen. Wie die Kommission zu Recht bemerkt hat, kommt es hierauf bei der Beurteilung der Grenzwerte nach Anhang III Nummer 2 der Richtlinie aber nicht an. Diese Bestimmung bezieht sich nämlich ausschließlich auf *tierischen* Dünger, d. h. Ausscheidungen von Vieh, und nicht auf andere mögliche Düngemittel, die ebenfalls Nitrate enthalten und eine Gewässer verunreinigende Wirkung haben.

44. Meines Erachtens hat die Kommission die deutsche Regelung daher zu Recht gerügt. Die Düngeverordnung schließt eine Erhöhung der in Anhang III Nummer 2 genannten zulässigen Stickstoffhöchstmenge nicht aus. Die deutsche Regierung hat nicht nachzuweisen vermocht, dass eine Überschreitung der zulässigen Höchstmenge von 170 bis 210 kg unter allen Umständen ausgeschlossen ist. Wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Berechnung der zulässigen Höchstmenge tierischen Düngers, die pro Jahr und Hektar ausgebracht werden darf, die Stickstoffverluste hätte berücksichtigen wollen, hätte er dies in der Richtlinie ausdrücklich festlegen müssen. Da er dies aber nicht getan hat, können die Mitgliedstaaten die Höchstwerte nicht einseitig heraufsetzen. Daher ist die Höchstmenge unter Berücksichtigung des Lagerungsverlustes von Festmist und der unvermeidlichen Ausbringungsverluste von Gülle und Jauche zu berechnen. Diese Verluste können nicht den zulässigen Höchstmengen von 170 bis 210 kg hinzugerechnet werden, sondern müssen Teil davon sein.

45. Diese Schlussfolgerung wird durch eine Reihe ergänzender Argumente bekräftigt.

46. Zunächst wird diese Auslegung durch die Definition des Begriffes „Verunreinigung" in Artikel 2 Buchstabe j der Richtlinie gestützt. Darunter ist nicht nur die direkte, sondern auch die indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer zu verstehen. Eine indirekte Ableitung ist dann möglich, wenn die durch Verflüchtigung entwichenen Stickstoffmengen wieder auf oder in den Boden zurückkehren. Diese Auslegung wird der Zielsetzung der Richtlinie, die Gewässerverunreinigung zurückzudrängen, am besten gerecht.

47. Sodann ist nicht klar, warum die Düngeverordnung von Verlusten von 10 % bis 25 % ausgeht. Die deutsche Regierung hat vorgetragen, diese Pauschalsätze beruhten auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, eine konkrete Untermauerung dieser Höchstprozentsätze fehlt jedoch. Wenn Mitgliedstaaten Prozentsätze festlegen könnten, die bei der Berechnung der Stickstoffhöchstmenge berücksichtigt werden dürfen, entstünde die Gefahr, dass der einzige absolute Grenzwert, den die Richtlinie enthält, dabei preisgegeben würde, was die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen würde.

48. Die Gefahr, dass es zu voneinander abweichenden Prozentsätzen kommt, ist noch größer, wenn jeder Mitgliedstaat nach eigenem Gutdünken festlegt, welche Verlustkriterien Berücksichtigung finden können. Die Bemerkung der deutschen Regierung, dass auch andere Mitgliedstaaten Verflüchtigungsverluste anrechneten und dass die Werte in der Düngeverordnung im Vergleich zu den Regelungen anderer Mitgliedstaaten nicht übertrieben seien, kann natürlich kein Argument für die Rettung der Abzugsregelung der Düngeverordnung sein. Ein Überschreiten der nach der Richtlinie zulässigen Stickstoffhöchstwerte durch andere Mitgliedstaaten kann keinesfalls eine Verletzung der Richtlinienbestimmungen durch die Bundesrepublik rechtfertigen.

49. Die einseitige Festlegung einer pauschalen Marge bietet überdies Betrieben einen Anreiz dafür, mit den sich aus der Lagerung und Ausbringung des Dungs ergebenden Stickstoffverlusten nicht sorgfältiger umzugehen. Die durch die Düngeverordnung zugestandene Marge ist nämlich der Sache nach unbegrenzt. Die einheimische Umwelt kann dadurch schwerer belastet werden, als unbedingt notwendig, was ebenfalls auf Kosten der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie geht.

50. Eine Auslegung, wie sie von der deutschen Regierung vertreten wird, passt zudem auch nicht zur heutigen Tendenz, nachteilige Umweltauswirkungen nicht isoliert, sondern umfassend und als Ganzes bekämpfen. Nach Anhang III Nummer 2 der Richtlinie ist der Grenzwert pro Hektar und Jahr „bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb" zu ermitteln. Das beste System würde danach darin bestehen, bei dieser Ermittlung vom Düngemittelkreislauf innerhalb eines Betriebes auszugehen. Hierbei werden auch andere Verlusttatbestände erfasst, die bis zum Zeitpunkt des Ausbringens verwirklicht werden, wie Verluste in den Ställen und beim Verteilen. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Richtlinie die Stickstoffverluste unberücksichtigt lässt, die nach dem Ausbringen des Dungs entstehen.

51. Eine restriktive Auslegung steht außerdem mit dem Rechtsgrundsatz des Vertrages in Einklang, dass Verunreinigungen so nah wie möglich an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind [10]. Das bedeutet hier, dass

10 — Siehe Artikel 174 Absatz 2 EG.

mit der Bekämpfung der Wasserverunreinigung durch Nitrat in einem möglichst frühen Stadium begonnen werden muss. Wenn auch nur mittelbar, trägt doch die Berechnung der zulässigen Höchstmenge Dung ab Lager und nicht erst ab dem Zeitpunkt des Ausbringens hierzu bei.

52. Ich habe noch auf die Vorgehensweise der Kommission einzugehen, die in zwei Punkten beanstandet wird. Erstens haben die deutsche und die spanische Regierung darauf hingewiesen, dass der Standpunkt der Kommission in diesem Verfahren nicht der Auffassung entspreche, die ihr Vertreter in der Sitzung des aufgrund der Richtlinie eingesetzten Nitratausschusses am 11. April 2000 geäußert habe. In dieser Sitzung habe die Kommission aufgrund einer Präsentation und einer Arbeitsunterlage durchblicken lassen, dass sie sich mit einem Vorschlag für eine Harmonisierung der Berechnung der Stickstoffverluste beschäftige. Außerdem sei der Nitratausschuss in der Sitzung zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die von tierischem Dünger ausgehende Ammoniakemission, soweit dieser nicht tatsächlich in den Boden gebracht werde, auch nicht bei der Berechnung der Grenzwerte in Anhang III Nummer 2 berücksichtigt zu werden brauche.

53. Wie die deutsche Regierung in der Gegenerwiderung einräumen musste, war aber in der fraglichen Sitzung vom 11. April 2000 von einem offiziellen Standpunkt der Kommission zu einem Harmonisierungsvorschlag nicht die Rede. In der Sitzung wurden lediglich die Problematik der Stickstoffverluste und mögliche Methoden zu deren Berechnung erörtert. Auch abgesehen davon hat die Kommission zu Recht darauf hingewiesen, dass die Diskussionsbeiträge ihrer Dienststellen in dem Ausschuss keinen sicheren Aufschluss darüber ermöglichten, was sie für gemeinschaftsrechtlich zulässig halte. Die von ihr im Ausschuss unterbreiteten Lösungsvorschläge binden die Kommission natürlich rechtlich nicht.

54. Entsprechendes gilt für das Argument der deutsche Regierung, einem Schreiben der Generaldirektion „Umwelt" der Kommission vom 3. Dezember 1997 an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik sei zu entnehmen, dass die Kommission die Verlustregelung der Düngeverordnung gebilligt habe. Dieses Schreiben enthält eine Reaktion auf eine Erörterung der Auslegung von Anhang III Nummer 2 in der Sitzung des Nitratausschusses vom 12. Juni 1997. Es kann die Kommission im vorliegenden Verfahren in keiner Weise binden. Auch würde das der Bundesrepublik nicht viel nützen. Überdies sei angemerkt, dass sich das Schreiben in erster Linie auf die nach dem Ausbringen des Dungs eintretenden Verluste bezieht, während die Kommission darin bestätigt, dass die in der Richtlinie genannten Mengen als Mengen „ab Lager" zu verstehen seien.

VI — Ergebnis

55. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

a) festzustellen, dass die Bundesrepublik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III Nummer 2 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verstoßen hat;

b) der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen,

c) dem Königreich Spanien und dem Königreich der Niederlande gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.