SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED

vom 14. Dezember 2000 [1]

1. In der vorliegenden Rechtssache ersucht die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Gerichtshof gemäß Artikel 226 EG, festzustellen, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen [2] verstoßen hat, dass es nicht alle zur Durchführung dieser Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat. Konkret betrifft das Ersuchen der Kommission die Feststellung, Artikel 5 Absätze 4 und 6 und Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit den Anhängen II Punkt A, III Nr. 1.3 und V Nr. 4 Buchstabe e der Richtlinie seien nicht umgesetzt worden.

Der rechtliche Rahmen

2. Die Richtlinie hat zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern (Artikel 1). Die Mitgliedstaaten bestimmen die Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und die Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden könnten, nach den Kriterien des Anhangs I (Artikel 3 Absatz 1). Sie weisen innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie, die am 19. Dezember 1991 erfolgt ist, die gefährdeten Gebiete aus (Artikel 3 Absatz 2).

Um für alle Gewässer einen allgemeinen Schutz vor Verunreinigung zu gewährleisten, stellen die Mitgliedstaaten binnen zwei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf, die von den Landwirten auf freiwilliger Basis anzuwenden sind und Bestimmungen enthalten sollten, die mindestens die in Anhang II Punkt A enthaltenen Punkte umfassen (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a).

Zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie legen die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren nach der Ausweisung der gefährdeten Gebiete Aktionsprogramme für diese Gebiete fest (Artikel 5 Absatz 1). Wenn die Mitgliedstaaten die Aktionsprogramme in ihrem gesamten Gebiet durchführen, entfällt die Pflicht, bestimmte gefährdete Gebiete auszuweisen (Artikel 3 Absatz 5). Die Aktionsprogramme müssen folgende verbindlich vorgeschriebene

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — ABl. L 375, S. 1 (im Folgenden: Richtlinie).

Maßnahmen enthalten: die Maßnahmen nach Anhang III der Richtlinie (Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a) sowie die 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 Maßnahme nach Anhang III ersetzt werden (Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b).

Die Mitgliedstaaten sorgen zudem für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme (Artikel 5 Absatz 6 Unterabsatz 1). Diejenigen Mitgliedstaaten, die Artikel 5 in ihrem gesamten Gebiet anwenden, überwachen den Nitratgehalt der Gewässer (Oberflächengewässer und Grundwasser) an ausgewählten Messstellen, an denen der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann (Artikel 5 Absatz 6 Unterabsatz 2). Die Mitgliedstaaten legen der Kommission alle vier Jahre einen Bericht mit den in Anhang V der Richtlinie beschriebenen Informationen vor (Artikel 10 Absatz 1).

Anhang II der Richtlinie betrifft die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft. In Punkt A dieses Anhangs heißt es:

„Die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, mit denen die Verringerung der Nitratverunreinigung erreicht werden soll und die die Verhältnisse in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft berücksichtigen, sollten Bestimmungen zu folgenden Punkten enthalten, soweit diese von Belang sind:

1. Zeiträume, in denen Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten;

2. Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen;

3. Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden;

4. Bedingungen für das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen in der Nähe von Wasserläufen;

5. Fassungsvermögen und Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung, einschließlich Maßnahmen zur Verhinderung von Gewässerverunreinigungen durch Einleiten und Versickern von dunghaltigen Flüssigkeiten und von gelagertem Pflanzenmaterial wie z. B. Silagesickersäften in das Grundwasser und in Oberflächengewässer;

6. Verfahren für das Ausbringen auf landwirtschaftlichen Flächen — ein-

schließlich der Häufigkeit und Gleichmäßigkeit des Ausbringens — von sowohl Mineraldünger als auch Dung, bei denen die Nährstoffverluste in die Gewässer auf ein annehmbares Maß beschränkt bleiben."

Anhang III der Richtlinie betrifft Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a aufzunehmen sind. In Nummer 1.3 heißt es:

„1. Diese Maßnahmen umfassen Vorschriften betreffend:

...

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."

3. Luxemburg hat in Ausübung des in Artikel 3 Absatz 5 vorgesehenen Wahlrechts sein gesamtes Gebiet als gefährdetes Gebiet ausgewiesen. Die Richtlinie wurde durch die großherzogliche Verordnung vom 20. September 1994 über die Verwendung von organischen Düngemitteln in der Landwirtschaft und zur Änderung der großherzoglichen Verordnung vom 14. April 1990 über Klärschlamm in der geänderten Fassung[3] in das luxemburgische Recht umgesetzt.

Nach Anhang V Nummer 4 Buchstabe e der Richtlinie müssen die Informationen, die in den in Artikel 10 bezeichneten Bericht aufgenommen werden müssen, folgendes umfassen:

„4. [eine] Übersicht über die Aktionsprogramme nach Artikel 5, insbesondere über

...

e) die Prognosen der Mitgliedstaaten über den Zeitraum, in dem die nach Artikel 3 Absatz 1 bestimmten Gewässer voraussichtlich auf die Maßnahmen des Aktionsprogramms reagieren, und zwar unter Angabe der Unsicherheitsfaktoren, mit denen diese Prognosen behaftet sind."

Das vorprozessuale Verfahren

4. Die Kommission stellte fest, dass die Richtlinie nicht vollständig umgesetzt worden sei, und ersuchte Luxemburg mit Schreiben vom 10. April 1997 um genauere Auskünfte. Da die Antwort sie nicht zufrieden stellte, forderte sie Luxemburg am 20. November 1997 auf, sich zu der Frage zu äußern, ob es möglicherweise einer Reihe von Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachgekommen sei. Luxemburg antwortete mit Schreiben vom 17. Juni 1998. Daraufhin übersandte die Kommission am 21. Oktober 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Die luxemburgische Regierung beantwortete diese am 23. Dezember 1998. Die Kommission gab am 26. Januar 2000 eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie ihre Rügen erläuterte. Die Antwort

3 — Règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 concernant l'utilisation de fertilisants organiques dans l'agriculture et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 14 avril 1990 relatif aux boues d'épuration, Mémorial A — Nr. 87/1994, S. 1648 (im Folgenden: großherzogliche Verordnung vom 20. September 1994).

Luxemburgs vom 3. April 2000 vermochte die Kommission nicht zu überzeugen. Diese erhob am 27. Juni 2000 beim Gerichtshof Klage wegen mangelnder Umsetzung der Richtlinie.

Die Rügen der Kommission

5. Die Kommission erhebt zur Begründung ihrer Klage fünf Rügen.

6. Die erste Rüge betrifft den Inhalt der Aktionsprogramme sowie die Verletzung der Verpflichtungen betreffend Mineraldünger. Nach Artikel 2 Buchstaben e und f der Richtlinie umfasse der Begriff „Dünger" sowohl Tierdünger als auch Mineraldünger. Die großherzogliche Verordnung vom 20. September 1994 regele aber nur die Verwendung von organischen Düngern in der Landwirtschaft. Auch die übrigen luxemburgischen Vorschriften seien ungenügend.

Was die Mineraldünger betreffenden Verpflichtungen aus der Richtlinie angehe, reiche die nationale Regelung des Handels mit Düngern nicht aus. Die luxemburgische Regierung habe sich auf Artikel 6 Absatz 5 der großherzoglichen Verordnung vom 14. Mai 1992 über den Handel mit Düngern und Bodenverbesserern berufen.[4] Danach dürften die Erzeugnisse, auf die die Verordnung anwendbar sei, nicht in größeren Mengen verwendet werden, als dies für eine optimale Fruchtbarkeit und Bodenbeschaffenheit und für die Bedürfnisse der Gewächse erforderlich sei.

Was die Vorschriften über das Ausbringen von Düngemitteln in der Nähe von Wasserläufen betreffe, seien die gesetzlichen Bestimmungen über die Verwaltung und den Schutz der Gewässer nicht ausreichend. Die luxemburgische Regierung habe dazu auf das Gesetz vom 29. Juli 1993 über die Verwaltung und den Schutz des Wassers[5] verwiesen. Artikel 4 des Gesetzes verbiete es, verunreinigende Stoffe unmittelbar oder mittelbar mit dem Wasser in Kontakt zu bringen.

Diese innerstaatlichen Vorschriften, auf die sich die luxemburgischen Behörden berufen hätten, seien zu allgemein und zu vage. Sie machten den Landwirten nicht hinreichend nachdrücklich klar, wie sie ihren Verpflichtungen nachkommen und ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Formen der Stickstoffzufuhr herstellen sollten und wie sie der Verunreinigung der Oberflächengewässer durch die Vermeidung des Ausbringens von Mineraldünger auf und in den Böden entgegenwirken könnten. Die luxemburgischen Behörden hätten demnach keine Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus Anhang III Nummer

4 — Règlement grand-ducal du 14 mai 1992 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol, Mémorial A — Nr. 33/1992, S. 1048.

5 — Loi du 29 juillet 1993 relative à la gestion et à la protection de l'eau, Mémorial A — Nr. 70/1993, S. 1302.

1.3 und Anhang II Punkt A der Richtlinie getroffen.

7. Die zweite Rüge der Kommission betrifft die Verpflichtung, beim Ausbringen von organischen Düngemitteln der Neigung der Fläche Rechnung zu tragen. Artikel 5 der großherzoglichen Verordnung vom 20. September 1994 enthalte Verbote und Beschränkungen des Ausbringens von organischen Düngemitteln. Danach sei es u. a. verboten, organische Düngemittel auf wassergesättigten oder überschwemmten Böden, auf Böden, die seit mehr als 24 Stunden von Schnee bedeckt seien, sowie auf gefrorenen Böden auszubringen, wenn das Auftreten von oberflächlichen Rinnsalen zu befürchten sei (Artikel 5 Teil A Nummer 1 Buchstabe a vierter Gedankenstrich). Aus dieser Bestimmung ergebe sich nicht eindeutig, dass für alle stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen ungeachtet der klimatischen Verhältnisse Einschränkungen für das Ausbringen von organischen Düngemitteln gälten. Dies stehe im Widerspruch zu der Verpflichtung in Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang II Punkt A Nummer 2 und Anhang III Nummer 3 Buchstabe a der Richtlinie.

8. Auch die dritte Rüge bezieht sich auf die klimatischen Verhältnisse beim Ausbringen von organischen Düngemitteln. Nach Anhang II Punkt A Nummer 3 der Richtlinie müssen die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft Bestimmungen zum Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden enthalten, soweit diese von Belang sind. Die Kommission ist der Meinung, dass diese Vorschrift insbesondere für Länder mit einem gemäßigten Klima wie die Beneluxländer von Bedeutung ist, in denen im Winter die kalte kontinentale Luft mit der milderen und feuchten vom Atlantik beeinflussten Luft zusammenstoße, so dass es gleichzeitig schneien und tauen könne. Artikel 5 Teil A Nummer 1 Buchstabe a vierter Gedankenstrich der großherzoglichen Verordnung vom 20. September 1994 gestatte das Ausbringen von Düngemitteln, wenn der Schnee weniger als 24 Stunden liegen bleibe. Es seien jedoch Maßnahmen erforderlich, um das Ausbringen von Düngemitteln auf schneebedeckten Böden zu beschränken, und es gebe keine objektiven Gründe für die Annahme, dass die Gefahr der Verunreinigung durch das Ausbringen auf schneebedeckten Böden geringer sei, wenn der Schnee weniger als 24 Stunden liegen bleibe. Deshalb verstoße Artikel 5 Teil A Nummer 1 Buchstabe a vierter Gedankenstrich der großherzoglichen Verordnung gegen Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang II Punkt A Nummer 3 der Richtlinie.

9. Die vierte Rüge der Kommission geht dahin, dass Luxemburg kein geeignetes Überwachungsprogramm im Sinne des Artikels 5 Absatz 6 der Richtlinie aufgestellt habe. Aus den von der luxemburgischen Regierung vorgelegten Unterlagen ergebe sich nicht, dass das Großherzogtum über ein repräsentatives System zur Überwachung aller durch die Landwirtschaft gefährdeten Oberflächengewässer und des gesamten Grundwassers verfüge, das die in Artikel 5 Absatz 6 der Richtlinie vorgeschriebene Beurteilung des Umfangs der Verunreinigung und des Standes der Verfolgung des Ziels der Aktionsprogramme ermögliche. Auch habe Luxemburg offen-

bar keinen Überblick über den Stand der Eutrophierung seiner Gewässer; jedenfalls sei dazu keine Auskunft erteilt worden. Was das Grundwasser betreffe, so seien die vorgenommenen Kontrollen nicht repräsentativ für die wirkliche Situation des Grundwassers des Landes. Allgemeiner gesagt, habe die luxemburgische Regierung keinen einzigen Beweis für die Existenz eines Überwachungsprogramms erbracht, das es ermöglichen würde, die Wirksamkeit der in Artikel 5 vorgesehenen Aktionsprogramme zu beurteilen. Dadurch verstoße Luxemburg gegen seine Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 6 Unterabsatz 1 der Richtlinie. Darüber hinaus sei keine einzige Information über die Kontrolle des Grundwassers gegeben worden. Dadurch verstießen die luxemburgischen Behörden gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 6 der Richtlinie.

10. Die fünfte Rüge schließlich betrifft die Unvollständigkeit des Berichts mit den in Anhang V der Richtlinie genannten Informationen, den Luxemburg der Kommission gemäß Artikel 10 Absatz 1 in regelmäßigen Abständen vorlegen müsse. Nach Anhang V Nummer 4 Buchstabe e müsse dieser Bericht eine Übersicht über die Aktionsprogramme nach Artikel 5 enthalten, insbesondere über die Prognosen der Mitgliedstaaten über den Zeitraum, in dem die nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie bestimmten Gewässer voraussichtlich auf die Maßnahmen des Aktionsprogramms reagierten, und zwar unter Angabe der Unsicherheitsfaktoren, mit denen diese Prognosen behaftet seien. Luxemburg habe der Kommission lediglich mitgeteilt, dass ein Gutachten über die Wirkung der aufgrund der Richtlinie erlassenen Maßnahmen in Auftrag gegeben worden sei; die Ergebnisse dieses Gutachtens seien ihr noch nicht bekannt.

Stellungnahme

11. In der vorprozessualen Phase nannte Luxemburg als Grund für die verspätete Umsetzung der Richtlinie u. a. deren komplexen und technischen Charakter und die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Abstimmung zwischen dem Umwelt- und dem Landwirtschaftsministerium. In der Klagebeantwortung, die am 24. Juni 2000 beim Gerichtshof eingegangen ist, bestreitet die luxemburgische Regierung die Vertragsverletzung als solche nicht. Sie weist den Gerichtshof jedoch darauf hin, dass dem Kabinett am 16. Juni 2000 ein Entwurf einer großherzoglichen Verordnung übermittelt worden sei, der eine korrekte und vollständige Umsetzung der Richtlinie in das luxemburgische Recht enthalte. Er sei am 30. Juni 2000 der Landwirtschaftskammer zur Stellungnahme vorgelegt worden. Dies sei im gesetzgeberischen Eilverfahren geschehen. Die luxemburgische Regierung hat die Kommission auch ersucht, ihre Rügen unter Berücksichtigung des kürzlich ausgearbeiteten Entwurfs zu erläutern. Zweifellos hoffte sie, die Kommission dadurch von der Klageerhebung abhalten zu können. Da sich die Kommission darauf nicht einließ, ist ihrer Klage stattzugeben.

Ergebnis

12. Aufgrund des hier wiedergegebenen Sachverhalts schlage ich dem Gerichtshof vor,

a) festzustellen, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine 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 hat, dass es nicht alle zur Durchführung des Artikels 5 Absätze 4 und 6 und des Artikels 10 Absatz 1 in Verbindung mit den Anhängen II Punkt A, III Nummer 1.3 und V Nummer 4 Buchstabe e der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat.

b) dem Großherzogtum Luxemburg gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten aufzuerlegen.