DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

14. marts 2002 *

I sag C-161/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og B. Muttelsee-Schön, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: tysk.

og af

Kongeriget Nederlandene ved V. Koningsberger og H. van den Oosterkamp, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1), idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), og i dets bilag III, punkt 2,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken (refererende dommer), og dommerne N. Colneric, C. Gulmann, R. Schintgen og V. Skouris,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. oktober 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. april 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1, herefter »direktivet«), idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), og i dets bilag III, punkt 2.

De relevante retsregler

Direktivet

2 Ifølge artikel 1 har direktivet til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

3 I henhold til direktivets artikel 2, litra h), forstås ved »tilførsel til jorden« »tilførsel af stoffer til jorden, enten ved spredning på jordens overflade, nedfældning i jorden, nedgravning under jordens overflade eller blanding med jordens overflade«.

4 Direktivets artikel 2, litra j), definerer »forurening« som »direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, med det resultat, at menneskers sundhed bringes i fare, levende ressourcer og vandøkosystemer skades, rekreative værdier forringes eller anden retmæssig anvendelse af vandet hindres«.

5 Direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.

2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. De underretter Kommissionen om denne oprindelige udpegelse inden seks måneder.«

6 Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4 udarbejde kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og, hvor det er nødvendigt, indføre et program for at fremme anvendelsen heraf.

7 Direktivets artikel 5, stk. 1, lyder således:

»Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.«

8 Direktivets artikel 5, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.«

9 Bilag III til direktivet, der har overskriften »Foranstaltninger, der skal medtages i de i artikel 5, stk. 4, litra a), omhandlede handlingsprogrammer«, lyder således:

»1. Foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende:

1) perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt

2) kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:

a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning

b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding

c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift

og skal bygge på ligevægt mellem:

i) afgrødens forventede kvælstofbehov

og

ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødning svarende til:

— mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)

— kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.

2. Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug.

Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. Dog kan medlemsstaterne:

a) under det første fireårige handlingsprogram tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg N

b) under og efter det første fireårige handlingsprogram fastsætte andre mængder end dem, der er fastsat ovenfor. Disse mængder skal fastsættes således, at de ikke hindrer opfyldelsen af de formål, der er angivet i artikel 1, og der skal ligge objektive kriterier til grund for dem, f.eks:

— lang vækstsæson

— afgrøder, der optager meget kvælstof

— højt nedbørsoverskud i den sårbare zone

— jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne.

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til dette litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger medlemsstatens begrundelse herfor efter fremgangsmåden i artikel 9.

3. Medlemsstaterne kan beregne de i punkt 2 nævnte mængder på grundlag af antallet af dyr.

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvorledes de anvender bestemmelserne i punkt 2. På baggrund af de modtagne oplysninger kan Kommissionen, såfremt den finder det nødvendigt, forelægge Rådet passende forslag i overensstemmelse med artikel 11.«

10 Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden to år fra dets meddelelse.

11 Det fremgår af en fodnote til artikel 12, stk. 1, at direktivet blev meddelt medlemsstaterne den 19. december 1991.

De nationale bestemmelser

12 § 2, stk. 1, sidste punktum, i Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen (bekendtgørelse om principper for god praksis ved gødning) af 26. januar 1996 (BGBl. 1996 I, s. 118, herefter »Düngeverordnung«) har følgende ordlyd:

»Ved tilførsel til jorden af staldgødning må der ved beregningen af kvælstoftab kun medregnes tab, der svarer til det uundgåelige tab i forbindelse med tilførslen, dog kun indtil højst 20% af den før tilførslen beregnede mængde kvælstof.«

13 Düngeverordnungs § 3 indeholder særlige principper for anvendelsen af staldgødning. I henhold til § 3, stk. 7, må den samlede mængde staldgødning — uafhængigt af de i § 2, § 3, stk. 1-6, og § 4 gældende principper — pr. hektar årligt fra hver virksomhed ikke overstige en samlet mængde kvælstof som følger: med hensyn til græsarealer 210 kg, og med hensyn til dyrkede arealer 210 kg, indtil den 30. juni 1997, og 170 kg fra den 1. juli 1997.

14 Düngeverordnungs § 4, stk. 1, punkt 2, har følgende ordlyd:

»Ved beregningen af gødningsbehovet [...] skal der tages højde for:

[...]

2. De mængder næringsstoffer, der findes i jorden, og de mængder næringsstoffer, som må påregnes at opstå i løbet af de pågældende planters vækst som følge af de lokale betingelser [...]«

15 Düngeverordnungs § 4, stk. 5, bestemmer, at indholdet af kvælstof i gødning, der skal tilføres jorden, bl.a. skal beregnes ved anvendelse af egnede beregnings- og evalueringsmetoder eller ved anvendelse af standardværdier. Bestemmelsens stk. 2, lyder således:

»[...] ved gylle og ajle [kan] der beregnes 10% og ved fast staldgødning 25% af de samlede mængder kvælstof i flydende husdyrgødning som tab i forbindelse med oplagringen, hvis dette tab ikke indgår i de pågældende beregnings- og evalueringsmetoder eller i standardværdierne.«

Den administrative procedure

16 Da den tyske regering ikke for samtlige delstater havde sendt Kommissionen en kodeks for godt landmandskab, sendte Kommissionen den 15. juni 1995 Forbundsrepublikken Tyskland en åbningsskrivelse, hvori den stillede en række spørgsmål vedrørende gennemførelsen af direktivet. Den 11. juli 1997 sendte Kommissionen den nævnte medlemsstat en supplerende åbningsskrivelse.

17 Da Kommissionen ikke var tilfreds med den tyske regerings svar, fremsatte den den 29. september 1998 en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet og EF-traktaten, idet den ikke havde vedtaget alle de foranstaltninger, der var

nødvendige for at opfylde de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 4, litra b), og i dets bilag III, punkt 1, underpunkt 2), og punkt 2. Det fremgår imidlertid klart af sagen, at henvisningen til direktivets artikel 5, stk. 4, litra b), var en skrivefejl, og at den skulle forstås som en henvisning til direktivets artikel 5, stk. 4, litra a).

18 Som følge af de informationer, den tyske regering var fremkommet med, besluttede Kommissionen ikke at gå videre med tilsidesættelsen, der i den begrundede udtalelse var anført vedrørende den forpligtelse, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), og i dets bilag III, punkt 1, underpunkt 2), om kapaciteten til opbevaring af husdyrgødning. Kommissionen fandt dog, at Düngeverordnung ikke var i overensstemmelse med forpligtelsen i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med punkt 2 i dets bilag III, idet det i henhold til Düngeverordnung ved beregningen af højst tilladte mængde tilført husdyrgødning er tilladt at fratrække det konstaterede tab, så længe tilførselsprocessen ikke er afsluttet.

19 Det er under disse omstændigheder, at Kommissionen har anlagt nærværende sag.

20 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident henholdsvis den 17. oktober og den 7. november 2000 har Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

Parternes argumenter

21 Kommissionen har anført, at de tyske bestemmelser, således som de fremgår af Düngeverordnung, kan medføre en tilførsel til jorden af kvælstofmængder, der er

højere end de mængder, der er tilladt i henhold til direktivet, og således ikke er i overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med punkt 1, underpunkt 3), og punkt 2 i dets bilag III.

22 I henhold til § 2, stk. 1, sidste punktum, og § 4, stk. 5, sidste punktum, i Düngeverordnung er det nemlig ved beregningen af kvælstofmængden tilladt at foretage visse fradrag, hvilket medfører, at jorden og dermed vandet eventuelt kan tilføres mere end 170 kg kvælstof. Düngeverordnung får den virkning, at mellem 10 og 20% af kvælstofmængden anses for at være et »normalt« tab som følge af fordampning.

23 Kommissionen har i den forbindelse anført, at en stor del af kvælstofmængden, der således blandes med luften, herefter falder ned på jorden eller vandet, og således er med til at forurene vandet. Som det følger af direktivets artikel 1, har dette til formål at nedbringe vandforurening. Ifølge direktivets artikel 2, litra j), finder direktivet anvendelse på direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget.

24 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den højste tilladte kvælstofmængde til brug for »tilførsel til jorden« er præceptivt fastsat i direktivet, og at der ikke er fastsat noget fradrag. Der er i direktivet ikke noget retligt grundlag for at tage højde for tab i forbindelse med tilførselsprocessen.

25 Kommissionen har fremhævet, at direktivet ikke henviser til mængden, der trænger ned i jorden, men til mængden, der tilføres jorden. Ifølge direktivets ordlyd er det afgørende kriterium mængden af kvælstof, der tilføres jorden ved spredning på jordens overflade, nedfældning i jorden, nedgravning under jordens overflade eller blanding med jordens overflade.

26 Kommissionen har anført, at en sammenligning af de forskellige sprogversioner af direktivet viser, at beregningen altid henviser til tilførselsprocessen og ikke til det tidspunkt, hvor kvælstoffet befinder sig på eller i jorden, med andre ord, på eller i jordbunden. Dette svarer til bestemmelsernes formål, der skal fortolkes således, at der gælder en grænse for den tilladte kvælstofmængde, der er ensartet og klart defineret for hele Fællesskabet.

27 Den tyske regering har gjort gældende, at i betragtning af direktivets ordlyd, systematik og formål er det i Düngeverordnung fastsatte fradrag af uundgåeligt tab ved fordampningen i overensstemmelse med bestemmelserne om de tilladte højeste mængder.

28 Ifølge den tyske regering følger det af anvendelsen af datidsformen (O.a.: den tyske version af direktivet) i bilag III, punkt 2, første punktum, at det er mængden af husdyrgødning, der faktisk »tilføres«, og ikke »tilførsel til jorden«, der er afgørende. For kun denne mængde fordeles på jorden eller blandes hermed. I betragtning af denne utvetydige ordlyd er den tyske regering — ligesom den spanske regering og den nederlandske regering — af den opfattelse, at de nationale bestemmelser kan tage højde for tab ved fordampning, der opstår ved oplagringen henholdsvis tilførsel til jorden, uden herved at tilsidesætte de tilladte højeste mængder.

29 Den tyske regering har gjort gældende, at Düngeverordnung ikke sætter spørgsmålstegn ved direktivets formål. De tab, som Düngeverordnung tager højde for, er beregnet således, at der i praksis ikke trænger mere kvælstof ned i jorden, end direktivet bestemmer.

30 Den overvejelse, at de mængder af kvælstof, der fordamper i luften, i vidt omfang falder ned og således forurener vandet, er efter den tyske regerings opfattelse ikke til hinder for, at der kan tages højde for tab ved fordampning. Hvis det ikke var tilfældet, kunne der ikke tages højde for noget tab ved fordampning. Støttet af

den nederlandske regering har den tyske regering gjort gældende, at Düngeverordnung under alle omstændigheder tager højde for muligheden for sådanne nedfald, nemlig ved beregningen af gødningsbehovet i henhold til § 4, stk. 1, punkt 2.

31 Den spanske regering har tilføjet, at da det atmosfæriske nedfald af den fordampede ammoniak, der kommer fra husdyrgødningen, ikke er den eneste emissionskilde for denne gas, skal dette nedfald reguleres generelt for de sårbare zoner. Reguleringen af nedfaldet henhører således under direktivets bilag III, punkt 1, underpunkt 3), litra c), nr. ii), sidste tankestreg, da det fra et teknisk synspunkt ikke synes berettiget at indskrænke det atmosfæriske nedfald alene til husdyrgødning og følgelig kun at ville regulere kvælstofnedfald, der hidrører fra denne gødning.

32 Den tyske regering har tilføjet, at Düngeverordnung også respekterer direktivets almindelige systematik, navnlig det ligevægtsprincip, der er fastsat i dets bilag III, punkt 1, underpunkt 3), litra c), og som kræver en ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til denne fra jorden og fra gødning. Denne ligevægt er kun sikret, og den kvælstofmængde, der kan tilføres, kan kun beregnes korrekt, hvis der tages højde for de forskellige tab ved ammoniakfordampning — som kvælstoftilførsel ved nedfald — som Düngeverordnung gør det.

33 Den nederlandske regering har endvidere gjort gældende, at direktivets bilag III, punkt 2, tillader en afvigelse fra den kvælstofmængde, der kan tilføres jorden, for så vidt ligevægten mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til denne fra jorden og fra gødning ikke bliver bragt i fare.

34 Den tyske og den spanske regering har derudover anført, at Kommissionen under et møde den 11. april 2000 i komitéen, som består af repræsentanter for medlemsstaterne, der er nævnt i direktivets artikel 9 (herefter »nitratkomitéen«),

fremlagde et dossier, der indeholdt et første forslag til harmonisering af kvælstoftab, der skal tages højde for, og at den nævnte komité var kommet til den konklusion, at den i husdyrgødningen indeholdte ammoniak, der var fordampet før dens tilførsel til jorden, ikke skulle medregnes ved beregningen af kvælstofmængden. Der foreligger således en selvmodsigelse mellem nitratkomitéens holdning og det foreliggende traktatbrudssøgsmål.

35 Kommissionen har anført, at de konklusioner, der er blevet draget ud fra de dokumenter, der blev fremlagt på det nævnte møde i nitratkomitéen, ikke er berettigede. Det forhold, at problematikken om tab ved fordampning blev behandlet på det nævnte møde, fører ikke til den slutning, at Kommissionen er af den opfattelse, at de af medlemsstaterne udarbejdede bestemmelser om fradrag og om medregning er tilladt.

Domstolens bemærkninger

36 Det bemærkes indledningsvis, at handlingsprogrammerne, der følger af direktivets artikel 5, stk. 4, skal omfatte de i direktivets bilag III beskrevne foranstaltninger. Til disse foranstaltninger hører bestemmelser vedrørende »en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden«, der i henhold til dette bilags punkt 2, første afsnit, skal sikre, at »den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug«. Denne begrænsning svarer til en mængde gødning, der indeholder 170 kg kvælstof, eller i visse tilfælde, der udtømmende er reguleret i direktivet, 210 kg kvælstof.

37 For at beregne den højeste tilladte mængde husdyrgødning, der kan tilføres jorden, må det tidspunkt, hvor beregningen af nitratindholdet i husdyrgødningen skal ske i henhold til direktivet, fastslås.

38 I den henseende skal det fastslås, at den del af sætningen, der skal tages i betragtning, nemlig »den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år«, er en del af en fællesskabsretlig bestemmelse, der ikke henviser til medlemsstaternes ret med henblik på afgørelsen af dens betydning og omfang.

39 Ifølge fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en fællesskabsregel ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 21.2.1984, sag 337/82, Sct. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Sml. s. 1051, præmis 10, og af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 50).

40 I den forbindelse skal det indledningsvis fastslås, at udtrykket i direktivets bilag III, punkt 2, første afsnit (»den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden«) ganske vist ikke er helt entydigt, men at definitionen af udtrykket »tilførsel til jorden«, der fremgår af direktivets artikel 2, litra h), ikke skelner mellem begyndelsen og afslutningen af tilførselsprocessen.

41 Direktivet fastsætter således ikke udtrykkeligt tidspunktet for beregningen af nitratindholdet i husdyrgødningen, der skal tilføres jorden, med henblik på at sikre overholdelsen af de højeste årlige mængder af nitrater, der kan tilføres jorden.

42 Det bemærkes endvidere, at direktivet tilsigter at tilvejebringe de nødvendige midler til sikring af, at vand inden for Fællesskabet beskyttes mod forurening med nitrater, som stammer fra landbruget (jf. dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 39).

43 Medlemsstaterne er således forpligtet til at definere de sårbare zoner (direktivets artikel 3), at fremme godt landmandskab (artikel 4), og at udarbejde og iværksætte handlingsprogrammer med henblik på at nedbringe vandforureningen forårsaget af kvælstofforbindelser i de nævnte zoner (artikel 5).

44 Som det følger af direktivets ellevte betragtning bør sådanne handlingsprogrammer omfatte foranstaltninger til at begrænse anvendelsen af enhver form for kvælstofholdig kunstgødning på landbrugsjord, og de bør især indeholde specifikke begrænsninger for anvendelse af husdyrgødning.

45 Med hensyn til direktivets formål følger det af dets sjette betragtning, at det har til formål at begrænse vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget og yderligere forurening af denne art, med henblik på at beskytte menneskers helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne.

46 På baggrund af dette og direktivets målsætning kan det fastslås, at det i direktivet fastlagte afgørende kriterium for at begrænse forureningen forårsaget af nitrater fra landbruget er mængden af kvælstof, der tilføres jorden ved spredning på dens overflade, nedfældning i jorden, nedgravning under jordens overflade eller blanding med jordens overflade, og ikke mængden af kvælstof, der faktisk trænger ned i jorden.

47 Det følger heraf, at Düngeverordnung, i det omfang den fastsætter et andet kriterium for beregning af den højeste årlige mængde af husdyrgødning, der kan tilføres pr. hektar, ikke er i overensstemmelse med direktivet. Forbundsrepublikken Tyskland og de intervenerende medlemsstaters argumenter svækker ikke på nogen måde denne konstatering.

48 Med hensyn til først den nederlandske regerings argument om direktivets bilag III, punkt 2, andet afsnit, litra b), bemærkes, at Düngeverordnung ikke opfylder de i denne bestemmelse fastsatte objektive kriterier, som er nødvendige betingelser for, at andre end de i denne doms præmis 36 anførte mængder kan tillades.

49 Hvad dernæst angår den tyske regerings argument om ligevægtsprincippet, der er fastsat i direktivets bilag III, punkt 1, underpunkt 3), litra c), bemærkes, at bestemmelserne, der er fastsat deri for de højeste mængder af nitrattilførsel og kvælstofforbindelser, ikke står i umiddelbar forbindelse med beregningen af afgrødernes behov for gødning.

50 De mængder, der er nævnt i direktivets bilag III, punkt 2, er nemlig fastsat præceptivt, mens dets bilag III, punkt 1, underpunkt 3), litra c), fastsætter en begrænsning for mængden af gødning, der står i umiddelbar forbindelse med afgrødernes behov for gødning, og bestemmer, at tilførsel til jorden af gødning under alle omstændigheder skal begrænses til mængder, der gør det muligt at bevare ligevægten mellem afgrødernes behov for kvælstof og den mængde kvælstof, der generelt er til rådighed i jorden.

51 Sidstnævnte begrænsning har dog ikke forrang frem for begrænsningen af de højeste mængder, som er præceptiv, selv hvis ligevægtsprincippet på denne måde ikke får virkning i bestemte tilfælde. Derfor ville bestemmelserne om højeste mængder — selv hvis begrænsningen, der følger af ligevægtsprincippet i første omgang kunne føre til en kvælstofmængde, der var højere eller lavere end 170 kg, eller i bestemte begrænsede tilfælde 210 kg årligt pr. hektar — udelukke, at der tilføres mængder, der er højere.

52 Det følger heraf, at fradragsreglen, der er fastsat i Düngeverordnung, ikke kan retfærdiggøres ved ligevægtsprincippet. De omhandlede nationale bestemmelser tillader et fast fradrag, der er uafhængigt af ligevægten i en bestemt zone mellem

behovene for kvælstof og tilførslen af kvælstof til afgrøderne, og de er ikke tilstrækkelig til at sikre, at den årlige tilførsel af husdyrgødning til jorden ikke overstiger de mængder, der er nævnt i direktivets bilag III, punkt 2.

53 Med hensyn til atmosfærisk nedfald er det for det tredje tilstrækkeligt at fastslå, at den tyske og nederlandske regerings argumenter går i samme retning som de argumenter, der blev anført med hensyn til fradragsreglen, der er fastsat ved Düngeverordnung. Disse argumenter må derfor ligeledes forkastes af de samme grunde som nævnt i ovenstående præmis.

54 For det fjerde må den spanske regerings argument, hvorefter det atmosfæriske nedfald af den fordampede ammoniak skal reguleres inden for rammerne af direktivets bilag III, punkt 1, underpunkt 3), litra c), nr. ii), fjerde tankestreg, som tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning, forkastes.

55 Forpligtelsen, der er pålagt medlemsstaterne i medfør af direktivets bilag III, punkt 1, underpunkt 3), til — i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltninger med hensyn til kvælstofligevægten i jorden — at tage højde for al gødning, påvirker nemlig ikke grænseværdierne i direktivets bilag III, punkt 2, der alene gælder for husdyrgødning og ikke for eventuelle andre former for gødning, der ligeledes indeholder nitrater.

56 Endelig er det med hensyn til den af den tyske og spanske regering fremsatte kritik af Kommissionen, der støttes på dossieret, der blev fremlagt af denne på

nitratkomitéens møde den 11. april 2000, tilstrækkeligt at fastslå, at den holdning, som Kommissionen indtog på dette møde, ikke kan påvirke hverken fortolkningen af direktivet eller Kommissionens ret til at anlægge et traktatbrudssøgsmål.

57 Under disse omstændigheder tages Kommissionens påstand til følge.

58 Følgelig skal det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet den ikke har udstedt alle de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for at opfylde de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), og i dets bilag III, punkt 2.

Sagens omkostninger

59 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger. I henhold til stk. 4 i den nævnte bestemmelse i procesreglementet bærer Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet den ikke har udstedt alle de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for at opfylde de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), og i dets bilag III, punkt 2.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene bærer deres egne omkostninger.

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. marts 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling