URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)

8. März 2001 *

In der Rechtssache C-266/00

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Nolin als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch P. Steinmetz als Bevollmächtigten,

Beklagter,

wegen Feststellung, 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 (ABl. L 375, S. 1) verstoßen hat, dass es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um Artikel 5 Absätzen 4 und 6 und Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit den Anhängen II Punkt A, III Nummer 1.3 und V Nummer 4 Buchstaben e dieser Richtlinie nachzukommen,

* Verfahrenssprache: Französisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Gulmann, des Richters J.-P. Puissochet und der Richterin F. Macken (Berichterstatterin),

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

aufgrund des Berichts der Berichterstatterin,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. Dezember 2000,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 30. Juni 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage auf Feststellung erhoben, 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 (ABl. L 375, S. 1; im Folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, dass es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um Artikel 5 Absätze 4 und 6 und Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit den Anhängen II Punkt A, III Nummer 1.3 und V Nummer 4 Buchstaben e dieser Richtlinie nachzukommen.

Rechtlicher Rahmen

Die Richtlinie 91/676

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 Buchstaben e und f der Richtlinie umfasst der Begriff „Düngemittel" sowohl organische Stoffe als auch Mineraldünger.

4 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."

5 Nach Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten ihr gesamtes Gebiet als gefährdetes Gebiet ausweisen; in diesem Fall sind sie verpflichtet, die in Artikel 5 der Richtlinie genannten Aktionsprogramme in ihrem gesamten Gebiet durchzuführen.

6 Um für alle Gewässer einen allgemeinen Schutz vor Verunreinigung zu gewährleisten, stellen die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 der Richtlinie Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf, die von den Landwirten auf freiwilliger Basis anzuwenden sind, und erarbeiten, falls notwendig, ein Programm zur Förderung ihrer Anwendung. Diese Regeln müssen mindestens die in Anhang II Punkt A der Richtlinie enthaltenen Punkte umfassen.

7 Artikel 5 Absätze 1, 4 und 6 der Richtlinie bestimmt:

„(1) 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.

...

(4) 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.

...

(6) Die Mitgliedstaaten sorgen für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme, damit die Wirksamkeit der in diesem Artikel vorgesehenen Aktionsprogramme beurteilt werden kann.

Die 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."

8 Anhang II der Richtlinie betrifft die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft. Anhang II Punkt A lautet:

„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 — einschließlich 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."

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

„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."

10 Artikel 10 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission für den Vierjahreszeitraum nach Bekanntgabe dieser Richtlinie und für jeden darauf folgenden Vierjahreszeitraum einen Bericht mit den in Anhang V beschriebenen Informationen vor.

(2) Ein Bericht nach diesem Artikel wird der Kommission binnen sechs Monaten nach Ende des Zeitraums vorgelegt, auf den er sich bezieht."

11 Nach Anhang V Nummer 4 Buchstabe e der Richtlinie müssen die in Artikel 10 genannten Berichte u. a. folgende Informationen enthalten:

„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."

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

13 Aus einer Fußnote zu Artikel 12 Absatz 1 ergibt sich, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten am 19. Dezember 1991 bekannt gegeben wurde.

Die luxemburgischen Vorschriften

14 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 (Memorial A 1994, S. 1648, im Folgenden: großherzogliche Verordnung) in das luxemburgische Recht umgesetzt.

15 Nach den Akten wies das Großherzogtum Luxemburg in Ausübung des Wahlrechts nach Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie sein gesamtes Gebiet als gefährdetes Gebiet aus.

Vorprozessuales Verfahren

16 Die Kommission ersuchte das Großherzogtum Luxemburg mit Schreiben vom 10. April 1997 um Auskunft über bestimmte Aspekte der Durchführung der Richtlinie. Das Großherzogtum Luxemburg antwortete auf dieses Ersuchen mit Schreiben vom 20. November 1997.

17 Die Kommission war der Auffassung, dass die Richtlinie nicht vollständig in das luxemburgische Recht umgesetzt worden sei. Sie forderte das Großherzogtum Luxemburg mit Schreiben vom 21. November 1997 auf, sich binnen zwei Monaten dazu zu äußern. Das Großherzogtum Luxemburg antwortete am 17. Juni 1998.

18 Diese Antwort stellte die Kommission nicht zufrieden. Sie erließ daher am 21. Oktober 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, auf die die luxemburgische Regierung mit Schreiben vom 23. Dezember 1998 antwortete.

Nach Erhalt dieser Antwort übersandte die Kommission der Regierung am 26. Januar 2000 eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ihre Rügen erläuterte, und setzte ihr eine Frist von einem Monat, um dieser Stellungnahme nachzukommen.

19 Die luxemburgische Regierung teilte der Kommission mit Antwortschreiben vom 3. April und vom 8. Juni 2000 mit, dass dem Kabinett ein Vorentwurf für eine großherzogliche Verordnung zur Durchführung der Richtlinie zur Zustimmung vorgelegt worden sei.

20 Daraufhin hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

Vorbringen der Parteien

21 Die Kommission erhebt gegenüber dem Großherzogtum Luxemburg fünf Rügen.

22 Erstens betreffe die großherzogliche Verordnung nur die Verwendung von organischen Düngern in der Landwirtschaft und enthalte somit keine Vorschrift zur Erfüllung der in den Anhängen III Nummer 1.3 und II Punkt A der Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen im Hinblick auf Mineraldünger. Deshalb genügten die luxemburgischen Vorschriften weder der u. a. in Anhang III Nummer 1.3 der Richtlinie aufgestellten Verpflichtung, Maßnahmen zur Schaffung eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Arten der Stickstoffversorgung zu erlassen, noch der in Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang II Punkt A Nummer 4 der Richtlinie genannten Verpflichtung, Bestimmungen über die Bedingungen für das Ausbringen von Mineraldüngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen in der Nähe von Wasserläufen, insbesondere den Abstand, zu erlassen.

23 Zweitens regele die großherzogliche Verordnung, obwohl die Richtlinie in Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit den Anhängen II Punkt A Nummer 2 und III Nummer 1.3 Buchstabe a den Erlass von Bestimmungen über das Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen vorschreibe, nur den Fall, dass die Böden mehr als 24 Stunden wassergesättigt, überschwemmt, schneebedeckt oder aber gefroren seien.

24 Drittens verstoße die großherzogliche Verordnung gegen Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang II Punkt A Nummer 3 der Richtlinie, da sie keine Bestimmungen über das Ausbringen von organischen Düngemitteln auf Böden enthalte, die seit weniger als 24 Stunden schneebedeckt seien.

25 Viertens hätten die luxemburgischen Behörden dadurch gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 6 der Richtlinie verstoßen, dass sie keine geeigneten Überwachungsprogramme im Sinne dieser Vorschrift aufgestellt hätten.

26 Fünftens habe die luxemburgische Regierung Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang V Nummer 4 Buchstabe e der Richtlinie nicht beachtet, da der Bericht, den sie der Kommission gemäß Artikel 10 der Richtlinie übermittelt habe, keine Prognose über den Zeitraum enthalte, in dem die nach Artikel 3 Absatz 1 bestimmten Gewässer voraussichtlich auf die Maßnahmen des Aktionsprogramms regieren würden.

27 Die luxemburgische Regierung bestreitet vor dem Gerichtshof die gegen sie erhobenen Rügen nicht, weist jedoch darauf hin, dass der Entwurf einer großherzoglichen Verordnung zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie in das luxemburgische Recht am 16. Juni 2000 vom Kabinett angenommen und am 30. Juni 2000 der Landwirtschaftskammer zur Stellungnahme zugeleitet worden sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

28 Nach Artikel 249 Absatz 3 EG ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Dies schließt die Verpflichtung zur Einhaltung der in den Richtlinien gesetzten Fristen ein (Urteil vom 22. September 1976 in der Rechtssache 10/76, Kommission/Italien, Slg. 1976, 1359, Randnr. 12).

29 Zur ersten Rüge der Kommission ist zunächst festzustellen, dass die großherzogliche Verordnung nur die Verwendung von organischen Düngern in der Landwirtschaft regelt. Sie behandelt also nicht die Mineraldünger, obwohl sich die in der Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen gemäß Artikel 2 Buchstabe f der Richtlinie auch auf diese beziehen.

30 Weiter enthält keine der innerstaatlichen Regelungen, auf die sich die luxemburgische Regierung im vorprozessualen Verfahren zum Beweis für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen berufen hat, Bestimmungen, die genau genug sind, um der in Anhang III Nummer 1.3 der Richtlinie aufgestellten Verpflichtung zu genügen, ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen einerseits und der Stickstoffnachlieferung, insbesondere durch Einträge von Stickstoffverbindungen aus Mineraldüngern, andererseits herzustellen.

31 Schließlich entspricht keine der innerstaatlichen Regelungen, auf die die luxemburgische Regierung im vorprozessualen Verfahren hingewiesen hat, der in Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang II Punkt A Nummer 4 der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtung hinsichtlich der Bedingungen für das Ausbringen von Düngemitteln in der Nähe von Wasserläufen — namentlich was die Entfernung betrifft — so genau, dass diese durch das Ausbringen derartiger Düngemittel unter keinen Umständen verschmutzt werden können.

32 Demnach ist die erste Rüge der Kommission begründet.

33 Was die zweite Rüge der Kommission betrifft, genügt die Feststellung, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit den Anhängen II Punkt A Nummer 2 und III Nummer 1.3 Buchstabe a der Richtlinie verstoßen hat, dass es die Bedingungen für das Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen nicht unabhängig von den klimatischen Verhältnissen geregelt hat.

34 Was die dritte Rüge der Kommission angeht, schreibt Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang II Punkt A Nummer 3 der Richtlinie den Erlass von Maßnahmen zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln auf schneebedeckten Böden vor. Da es keinen Grund für die Annahme gibt, dass die beim Ausbringen von Düngemitteln auf schneebedeckten Böden zu befürchtende Verschmutzung geringer ist, wenn der Schnee weniger als 24 Stunden liegenbleibt, genügt die großherzogliche Verordnung nicht den in diesen Bestimmungen der Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen.

35 Was die vierte Rüge der Kommission angeht, ergibt sich den Akten zufolge aus den von den luxemburgischen Behörden erteilten Auskünften nicht, dass das Großherzogtum Luxemburg ein Überwachungssystem besitzt, das alle seine intensiver landwirtschaftlicher Nutzung unterliegenden Oberflächengewässer und sein gesamtes Grundwasser erfasst und eine Überprüfung des Umfangs der Verschmutzungen und der Wirkungen der Aktionsprogramme ermöglicht. Aufgrund dieser Auskünfte kann auch nicht festgestellt werden, dass der Grad der Eutrophierung der Gewässer überwacht wird. Außerdem wurden der Kommission innerhalb der in der ergänzenden mit Gründen versehenen Stellungsnahme festgesetzten Frist keine Unterlagen übermittelt, aus denen sich ergibt, dass ein solches Überwachungsprogramm existiert. Schließlich haben die luxemburgischen Behörden innerhalb dieser Frist keinen Maßstab zur Beurteilung der Wirksamkeit der Aktionsprogramme aufgestellt, so dass sie ihrer Beurteilungspflicht gemäß Artikel 5 Absatz 6 der Richtlinie nicht nachkommen können.

36 Aus diesen Gründen ist die vierte Rüge der Kommission begründet.

37 Bezüglich der fünften Rüge der Kommission ergibt sich aus den Verfahrensakten, dass das Großherzogtum Luxemburg der Kommission am Ende der in der ergänzenden mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Frist lediglich mitgeteilt hat, dass sie im Hinblick auf die Beurteilung der Wirksamkeit der in der Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen ein Gutachten in Auftrag gegeben habe; dieses Gutachten ist der Kommission noch nicht vorgelegt worden. Auch die Rüge der Verletzung des Artikels 10 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang V Nummer 4 Buchstabe e der Richtlinie ist somit begründet.

38 Folglich ist festzustellen, dass das Großherzogtums Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, dass es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um Artikel 5 Absätzen 4 und 6 und Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit den Anhängen II Punkt A, III Nummer 1.3 und V Nummer 4 Buchstaben e der Richtlinie nachzukommen.

Kosten

39 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, das Großherzogtum Luxemburg in die Kosten zu verurteilen, und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Großherzogtum Luxemburg hat 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, dass es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um Artikel 5 Absätzen 4 und 6 und Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit den Anhängen II Punkt A, III Nummer 1.3 und V Nummer 4 Buchstaben e dieser Richtlinie nachzukommen.**

2. **Das Großherzogtum Luxemburg trägt die Kosten des Verfahrens.**

Gulmann Puissochet Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. März 2001.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Dritten Kammer

C. Gulmann