



Eingangsdatum : 31/10/2016



Veröffentlichte ID	: C-543/16
Nummer des Schriftstücks	: 1
Registernummer	: 1034391
Datum der Einreichung	: 27/10/2016
Datum der Eintragung in das Register	: 28/10/2016
Art des Schriftstücks	: Klage
Referenz der Einreichung über e-Curia	: Schriftstück : DC63970
Nummer der Datei	: 1
Einreicher	: Christoph Hermes (R42743) Commission



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Juristischer Dienst

Brüssel, 27. Oktober 2016  
Sj.h(2016)6348206

**AN DEN PRÄSIDENTEN UND DIE MITGLIEDER DES  
GERICHTSHOFS DER EUROPÄISCHEN UNION**

**KLAGE**

Gemäß Art. 258 AEUV eingereicht von

**der Europäischen Kommission**, vertreten durch Herrn Christoph HERMES und Herrn Emmanuel MANHAEVE, Mitglieder des Juristischen Dienstes der Kommission, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Brüssel: Juristischer Dienst, *Grefte contentieux*, BERL 1/169, 200 rue de la Loi, 1049 Brüssel – der Zustellung aller Verfahrensschriftstücke über e-Curia wird zugestimmt –,

**- Klägerin -**

**gegen**

**die Bundesrepublik Deutschland**

**- Beklagte -**

wegen Verletzung von Art. 5 Abs. 5 und 7 in Verbindung mit den Anhängen II und III der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

## I. EINLEITUNG

1. Diese Klage betrifft mehrere rechtliche Mängel der Maßnahmen, die die Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen<sup>1</sup> (im Folgenden: die Richtlinie) ergriffen hat. Die Richtlinie ist von großer Bedeutung für die Wasserqualität in der Europäischen Union.<sup>2</sup> Sie hat zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen. Hierzu müssen die Mitgliedstaaten Aktionsprogramme für als gefährdet ausgewiesene Gebiete oder, wozu sich die Bundesrepublik Deutschland entschieden hat, für ihr gesamtes Hoheitsgebiet festlegen. Die Aktionsprogramme müssen den inhaltlichen Anforderungen der Richtlinie entsprechen.
2. Der von der Bundesrepublik Deutschland im Juli 2012 übermittelte Bericht gemäß der Richtlinie zeigte auf, dass sich die Wasserqualität in Deutschland während des Berichtszeitraums 2008-2011 im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum nicht verbessert hatte. Hiermit wurde deutlich, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht ausreichen.
3. Die Bundesrepublik Deutschland war deshalb gemäß Artikel 5 Abs. 5 und Abs. 7 der Richtlinie verpflichtet, in ihr Aktionsprogramm zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen aufzunehmen, und das Aktionsprogramm jedenfalls insoweit fortzuschreiben, als dieses in mehrerer Hinsicht nicht den inhaltlichen Anforderungen der Richtlinie entsprach. Dies ist bislang nicht geschehen.
4. Die Kommission möchte betonen, dass die vorliegende Klage ausschließlich das geltende deutsche Aktionsprogramm, also im Wesentlichen die Düngeverordnung aus dem Jahre 2006 und einige landesrechtliche Vorschriften, betrifft. Auf die geplante Novellierung der Düngeverordnung wird nur insofern eingegangen, als die deutsche Regierung während des Vorverfahrens mit den Hinweis auf verschiedene mögliche künftige Regeln implizit anerkannt hat, dass geltende Regeln in mehrfacher Hinsicht nicht den Anforderungen der Richtlinie genügen.

---

<sup>1</sup> ABl. L 375, 31.12.1991, S. 1.

<sup>2</sup> Schlussanträge der Generalanwältin Kokott, *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:14, Rn. 1.

## II. RECHTLICHER RAHMEN

### Unionsrecht

5. Gemäß dem elften Erwägungsgrund der Richtlinie sollten die Aktionsprogramme *"Maßnahmen umfassen, mit denen das Ausbringen jeglicher Art von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen begrenzt und insbesondere spezifische Grenzwerte für das Ausbringen von Dung festgelegt werden"*.
6. Die Richtlinie hat gemäß ihrem Art. 1 zum Ziel, *"die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen"*.
7. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie bestimmt:
 

*"Um für alle Gewässer einen allgemeinen Schutz vor Verunreinigung zu gewährleisten, treffen die Mitgliedstaaten binnen zwei Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie folgende Maßnahmen:*

  - a) *Sie stellen Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf, die von den Landwirten auf freiwilliger Basis anzuwenden sind und Bestimmungen enthalten sollten, welche mindestens die in Anhang II Punkt A enthaltenen Punkte umfassen; ..."*
8. Art. 5 der Richtlinie sieht vor:
 

*"(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.*

*(2) Ein Aktionsprogramm kann sich auf alle gefährdeten Gebiete im Gebiet eines Mitgliedstaates erstrecken, oder es können verschiedene Programme für verschiedene gefährdete Gebiete oder Teilgebiete festgelegt werden, wenn der Mitgliedstaat dies für angebracht hält.*

*(3) In den Aktionsprogrammen werden berücksichtigt:*

  - a) *die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, insbesondere über die jeweiligen Stickstoffeinträge aus landwirtschaftlichen und anderen Quellen;*
  - b) *die Umweltbedingungen in den jeweiligen Regionen des Mitgliedstaates.*

*(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.*

*(5) Die Mitgliedstaaten treffen darüber hinaus im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, daß die Maßnahmen nach Absatz 4 zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht ausreichen. Bei der Wahl dieser Maßnahmen oder*

*Aktionen tragen die Mitgliedstaaten deren Wirksamkeit und den damit verbundenen Kosten im Vergleich zu anderen möglichen Vorbeugungsmaßnahmen Rechnung.*

*(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.*

*(7) Mindestens alle vier Jahre überprüfen die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Artikel 5 fort. Sie unterrichten die Kommission von allen Änderungen der Aktionsprogramme."*

9. Art. 10 der Richtlinie bestimmt:

*"(1) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission für den Vierjahreszeitraum nach Bekanntgabe dieser Richtlinie und für jeden darauffolgenden 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."*

10. Anhang II („Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft“) Punkt A der Richtlinie 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."*

11. Anhang III („Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a aufzunehmen sind“) der Richtlinie bestimmt:

*"1. Diese Maßnahmen umfassen Vorschriften betreffend:*

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

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

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

*a) Bodenbeschaffenheit, Bodenart und Bodenneigung;*

*b) klimatischen Verhältnissen, Niederschlägen und Bewässerung;*

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

*i) dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und*

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

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

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

*— den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Dung;*

*— den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Mineraldünger und anderen Düngemitteln.*

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

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

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

*b) können die Mitgliedstaaten während und nach dem ersten Vierjahresprogramm andere als die obengenannten 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 von Unterabsatz 2 Buchstabe b eine andere Menge zu, so unterrichtet er davon die Kommission, die die Begründung nach dem in Artikel 9 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren prüft.*

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

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

### Deutsches Recht

12. Wesentlicher Bestandteil des deutschen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Richtlinie ist die Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen vom 10. Januar 2006<sup>3</sup> (im Folgenden: Düngeverordnung). Diese findet ihre Ermächtigungsgrundlage im Düngegesetz.<sup>4</sup> Neben der Düngeverordnung besteht das deutsche Aktionsprogramm auch aus landesrechtlichen Vorschriften.

13. § 3 Abs. 5 der Düngeverordnung sieht vor:

*"Das Aufbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln mit wesentlichen Nährstoffgehalten an Stickstoff oder Phosphat darf nicht erfolgen, wenn der Boden überschwemmt, wassergesättigt, gefroren oder durchgängig höher als fünf Zentimeter mit Schnee bedeckt ist. Abweichend von Satz 1 dürfen Kalkdünger nach Anlage 1 Abschnitt 1 der Düngemittelverordnung mit einem Gehalt von weniger als 2 vom Hundert Phosphat (P(tief)2O(tief)5) auf gefrorenen Boden aufgebracht werden."*

14. Dabei definiert § 2 Nr. 12 der Düngeverordnung "gefrorenen Boden" als

*"Boden, der durchgängig gefroren ist und im Verlauf des Tages nicht oberflächlich auftaut".*

15. § 3 Abs. 6 der Düngeverordnung schreibt vor:

*"Beim Aufbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsstoffen mit wesentlichen Nährstoffgehalten an Stickstoff oder Phosphat ist*

*1. ein direkter Eintrag von Nährstoffen in oberirdische Gewässer durch Einhaltung eines Abstandes von mindestens drei Metern zwischen dem Rand der durch die Streubreite bestimmten Ausbringungsfläche und der Böschungsoberkante des jeweiligen oberirdischen Gewässers zu vermeiden,*

*2. dafür zu sorgen, dass kein Abschwemmen in oberirdische Gewässer erfolgt.*

*Abweichend von Satz 1 Nr. 1 beträgt der Abstand mindestens einen Meter, soweit für das Ausbringen der Stoffe nach Satz 1 Geräte, bei denen die Streubreite der Arbeitsbreite entspricht oder die über eine Grenzstreueinrichtung verfügen, verwendet werden."*

<sup>3</sup> Düngeverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2007 (BGBl. I S. 221), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 36 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist (**Anlage 1**).

<sup>4</sup> Düngegesetz vom 9. Januar 2009 (BGBl. I S. 54, 136), das zuletzt durch Artikel 370 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.



16. § 3 Abs. 7 der Düngeverordnung bestimmt:

*"Auf Ackerflächen, die innerhalb eines Abstandes von 20 Metern zur Böschungsoberkante eines Gewässers nach Absatz 6 eine Hangneigung von durchschnittlich mehr als 10 vom Hundert zu diesem Gewässer aufweisen (stark geneigte Flächen), dürfen innerhalb dieses Bereichs Düngemittel mit wesentlichen Nährstoffgehalten an Stickstoff oder Phosphat innerhalb eines Abstandes von drei Metern zur Böschungsoberkante nicht und im Übrigen nur wie folgt aufgebracht werden:*

*1. innerhalb des Bereichs zwischen drei und zehn Metern Entfernung zur Böschungsoberkante nur, wenn die Düngemittel direkt in den Boden eingebracht werden,*

*2. auf dem verbleibenden Teil der Fläche*

*a) bei unbestellten Ackerflächen nur bei sofortiger Einarbeitung,*

*b) auf bestellten Ackerflächen*

*aa) mit Reihenkultur (Reihenabstand von 45 Zentimetern und mehr) nur bei entwickelter Untersaat oder bei sofortiger Einarbeitung,*

*bb) ohne Reihenkultur nur bei hinreichender Bestandsentwicklung oder*

*cc) nach Anwendung von Mulch- oder Direktsaatverfahren.*

*Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für die Aufbringung von Festmist, ausgenommen Geflügelkot. Die Vorgaben des Satzes 1 Nr. 2 gelten für die Aufbringung von Festmist für den gesamten Bereich zwischen drei und 20 Metern Entfernung zur Böschungsoberkante. Absatz 6 bleibt unberührt."*

17. § 4 Abs. 3 und 4 der Düngeverordnung sehen vor:

*"(3) Aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft, auch in Mischungen, dürfen unbeschadet der Vorgaben nach § 3 Nährstoffe nur so ausgebracht werden, dass die aufgebrachte Menge an Gesamtstickstoff im Durchschnitt der landwirtschaftlich genutzten Flächen des Betriebes 170 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr nicht überschreitet. Für die Ermittlung der mit Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft aufgebrachten Stickstoffmenge einschließlich des Weideganges sind mindestens die Werte nach Anlage 5 und Anlage 6 Zeilen 6 bis 9 Spalte 2 oder 3 anzusetzen. Andere Werte dürfen verwendet werden bei der Haltung von Tierarten, die mit Anlage 6 nicht erfasst werden oder wenn der Betrieb gegenüber der nach Landesrecht zuständigen Stelle nachweist, dass die aufgebrachte Stickstoffmenge - insbesondere durch besondere Haltungs- oder Fütterungsverfahren - abweicht. Flächen, die für eine Aufbringung nach Absatz 4 herangezogen werden, sind vor der Berechnung des Flächendurchschnitts von der zu berücksichtigenden Fläche abzuziehen.*

*(4) Auf Grünland und auf Feldgras dürfen Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft so aufgebracht werden, dass die mit ihnen aufgebrachte Menge an Gesamtstickstoff im Durchschnitt dieser Flächen 230 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr nicht überschreitet, soweit*

*1. bei Grünlandnutzung dieses Grünland jährlich mit mindestens vier Schnitten oder drei Schnitten und Weidehaltung intensiv genutzt wird,*

*2. ausschließlich Schleppschlauch, Schleppschuh, Schlitzscheibe oder andere den Stickstoffverlust vermindernde Verfahren eingesetzt werden,*

*3. der betriebliche Nährstoffüberschuss bei Stickstoff im Vorjahr die Werte nach § 6 Abs. 2 nicht überschritten hat,*

4. durch die erhöhte Düngung der betriebliche Nährstoffüberschuss für Phosphat (P(tief)2O(tief)5) den in § 6 Abs. 2 Nr. 2 genannten Wert nicht überschreitet,

5. der nach Landesrecht zuständigen Stelle für diese Flächen die Düngebedarfsermittlung nach § 3 Abs. 1 und 2 und für die drei Jahre vor Antragstellung die Nährstoffvergleiche nach § 5 Abs. 1 vorliegen und die nach Landesrecht zuständige Stelle das Aufbringen in der vorgesehenen Höhe genehmigt; die nach Landesrecht zuständige Stelle hat bei ihrer Entscheidung die Bewirtschaftungsziele im Sinne der §§ 27 bis 31, 44 und 47 des Wasserhaushaltsgesetzes einzubeziehen,

6. die tatsächlichen Voraussetzungen nach Nummer 1 sich im genehmigten Zeitraum nicht ändern.

Die Genehmigung nach Satz 1 Nr. 5 ist nach jeweils einem Jahr erneut zu beantragen. Für die Ermittlung der mit Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft aufgebrauchten Stickstoffmenge einschließlich des Weideganges sind mindestens die Werte nach Anlage 5 und Anlage 6 Zeilen 6 bis 9 Spalte 2 oder 3 anzusetzen. Andere Werte dürfen verwendet werden bei der Haltung von Tierarten, die mit Anlage 6 nicht erfasst werden oder wenn der Landwirt gegenüber der zuständigen Behörde nachweist, dass die ausgebrachte Stickstoffmenge - insbesondere durch besondere Fütterungsverfahren - abweicht. In den Jahren 2006 bis 2008 kann die nach Landesrecht zuständige Stelle an Stelle der Nachweise nach Satz 1 Nr. 5 andere betriebliche Nachweise der Entscheidung zugrunde legen."

18. § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung bestimmt:

"Düngemittel mit wesentlichem Gehalt an verfügbarem Stickstoff, ausgenommen Festmist ohne Geflügelkot, dürfen zu den nachfolgend genannten Zeiten nicht aufgebracht werden:

1. auf Ackerland vom 1. November bis 31. Januar,

2. auf Grünland vom 15. November bis 31. Januar.

Die nach Landesrecht zuständige Stelle kann für die zeitliche Begrenzung nach Satz 1 andere Zeiten genehmigen, soweit die Dauer des Zeitraumes ohne Unterbrechung bei Ackerland zwölf Wochen und bei Grünland zehn Wochen nicht unterschreitet. Für die Genehmigung sind regionaltypische Gegebenheiten, insbesondere Witterung oder Beginn und Ende des Pflanzenwachstums, sowie Ziele des Boden- und des Gewässerschutzes heranzuziehen. Die zuständige Stelle kann dazu weitere Auflagen zur Ausbringung treffen und die Dauer der Genehmigung zeitlich begrenzen."

19. § 5 der Düngeverordnung (Nährstoffvergleich) bestimmt:

"(1) Der Betriebsinhaber hat jährlich spätestens bis zum 31. März gemäß Anlage 7 einen betrieblichen Nährstoffvergleich für Stickstoff und für Phosphat für das abgelaufene Düngejahr als

1. Flächenbilanz oder

2. aggregierte Schlagbilanz auf der Grundlage von Nährstoffvergleichen für jeden Schlag oder jede Bewirtschaftungseinheit

zu erstellen und zu einem jährlich fortgeschriebenen mehrjährigen Nährstoffvergleich nach Anlage 8 zusammenzufassen.

(...)."

20. § 6 (Bewertung der betrieblichen Nährstoffvergleiches) sieht vor:

*"(1) Der Betriebsinhaber hat der nach Landesrecht zuständigen Stelle die betrieblichen Nährstoffvergleiche nach § 5 Abs. 1 auf Anforderung vorzulegen.*

*(2) Soweit der betriebliche Nährstoffvergleich nach § 5 Abs. 1*

*1. für Stickstoff einen betrieblichen Nährstoffüberschuss nach Anlage 8 Zeile 10 im Durchschnitt der drei letzten Düngejahre*

*a) in den 2006, 2007 und 2008 begonnenen Düngejahren von über 90 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr,*

*b) in den 2007, 2008 und 2009 begonnenen Düngejahren von über 80 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr,*

*c) in den 2008, 2009 und 2010 begonnenen Düngejahren von über 70 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr oder*

*d) in den 2009, 2010 und 2011 und später begonnenen Düngejahren von über 60 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr*

*oder*

*(...)*

*nicht überschreitet, wird vermutet, dass die Anforderungen des § 3 Abs. 4 erfüllt sind. (...)."*

21. Regeln für das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung bestehen auf Länderebene. Die einschlägigen Vorschriften werden unten (Rn. 80) im Rahmen der rechtlichen Würdigung beschrieben.
22. Die Bundesrepublik Deutschland plant eine Änderung des Düngegesetzes und der Düngeverordnung. Hierzu hat die deutsche Regierung der Kommission zuletzt am 21. Dezember 2015 einen vom Kabinett beschlossenen Entwurf zur Änderung des Düngegesetzes und einen ressortabgestimmten Entwurf zur Novelle der Düngeverordnung übermittelt.<sup>5</sup>

### III. SACHVERHALT

23. Die Kommission wies die deutschen Behörden bereits im März 2011 darauf hin, die Wasserqualität in Deutschland erfordere eine umfassende Revision des deutschen Aktionsprogramms.<sup>6</sup>
24. Am 4. Juli 2012 übermittelte die deutsche Regierung der Kommission den fünften Bericht Deutschlands gemäß Artikel 10 der Richtlinie.<sup>7</sup> Außerdem übermittelte sie der

<sup>5</sup> Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**).

<sup>6</sup> Schreiben der Generaldirektion Umwelt vom 24. März 2011 (**Anlage 3**).

<sup>7</sup> Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. Juli 2012, 5. Bericht gemäß Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG (**Anlage 4**).

Kommission am 1. November 2012 die zugrundeliegenden digitalen Daten zur Wasserqualität für den Zeitraum 2008-2011.

25. Der Bericht und die zugrundeliegenden Daten machten deutlich, dass sich die Wasserqualität in Deutschland im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum nicht verbessert hatte. Wie die Analyse der übermittelten Daten durch die Kommission aufzeigte, lagen die Nitratkonzentrationen im Berichtszeitraum 2008-2011 an 50,3% der Grundwassermessstellen bei 50 mg/l und mehr.<sup>8</sup> Im vorangegangenen Berichtszeitraum 2004-2007 betrug dieser Wert noch 50,0%.<sup>9</sup> Außerdem nahmen an 40% der Messstellen die Nitratkonzentrationen im Grundwasser gegenüber dem Berichtszeitraum 2004-2007 zu.<sup>10</sup> In Bezug auf die Oberflächengewässer verwies der Bericht Deutschlands auf im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR) angefertigte Berichte, in denen *"die gesamte innere Deutsche Bucht einschließlich des Wattenmeers als Eutrophierungsproblemgebiet"* ausgewiesen und schlussgefolgert wird, dass *"Eutrophierung eines der größten ökologischen Probleme auch der deutschen Nordsee ist und das [sic] insbesondere die Stickstoffeinträge über die Flüsse und die Atmosphäre weiterhin zu hoch sind"*.<sup>11</sup> Im Hinblick auf die Ostsee verweist der deutsche Bericht auf Untersuchungen im Rahmen der Helsinki Konvention, wonach *"die 9 in der deutschen AWZ [ausschließliche Wirtschaftszone] klassifizierten offenen Seegebiete und Küstenzonen sich in einem moderaten bis schlechten Eutrophierungszustand befinden"*. Nach dem Bericht verfehlen *"von den 2008 gemäß WRRL [Wasserrechtsrahmenrichtlinie] bewerteten 44 deutschen Küstenwasserkörpern der Ostsee [] alle bis auf einen den guten ökologischen Zustand aufgrund von Eutrophierungseffekten"*. Es zeige sich, *"dass die Eutrophierung eines der größten ökologischen Probleme auch der deutschen Ostsee ist, mit unerwünschten Wirkungen wie Algenmassenentwicklungen, Sauerstoffmangel, Fischsterben, Rückgang von Seegraswiesen und Beeinträchtigung bodenlebender Tiere"*.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Dies ist der nach Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Punkt A Nr. 2 der Richtlinie relevante Schwellenwert.

<sup>9</sup> Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, SWD(2013) 405 final (**Anlage 5**), S. 43 Abb.1, das den Bericht der Kommission vom 4. 10. 2013 COM(2013)683 final (Anlage 5a) begleitet.

<sup>10</sup> Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, SWD(2013) 405 final (**Anlage 5**), S. 43 Abb. 2.

<sup>11</sup> Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. Juli 2012, 5. Bericht gemäß Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG (**Anlage 4**), Punkt 2.6.2, S. 15.

<sup>12</sup> Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. Juli 2012, 5. Bericht gemäß Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG (**Anlage 4**), Punkt 2.7.2, S. 19.

#### IV. VORVERFAHREN

26. Die Kommissionsdienststellen und die deutschen Behörden tauschten sich im Juli und August 2013 im Rahmen eines EU-Pilotverfahrens (5268/13/ENVI) über einen möglichen Verstoß Deutschlands gegen Bestimmungen der Richtlinie aus.
27. Am 18. Oktober 2013 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben (Vertragsverletzungsnummer 2013/2199) an die Bundesrepublik Deutschland (**Anlage 6**). Darin machte sie geltend, die Bundesrepublik Deutschland sei ihren Verpflichtungen nach Art. 5 Abs. 5 und 7 in Verbindung mit den Anhängen II und III der Richtlinie nicht nachgekommen, da sie keine zusätzlichen Maßnahmen getroffen und das bestehende Aktionsprogramm nicht überarbeitet habe, als durch den oben genannten Bericht deutlich wurde, dass die bestehenden Maßnahmen nicht ausreichten, um die Ziele der Richtlinie zu verwirklichen.
28. Die deutsche Regierung antwortete auf das Aufforderungsschreiben am 13. Dezember 2013 (**Anlage 7**). Sie machte geltend, die geltende Düngeverordnung enthalte gegenüber dem Zeitraum 2006-2009 bereits Anpassungen bezüglich der im Nährstoffvergleich zulässigen Überschüsse. Außerdem wies sie auf die geplante Novellierung der Düngeverordnung hin. Diese solle mittel- und langfristig zu einer Verringerung des Nitrateintrags in die Gewässer führen. Mit dem für November 2014 zu erwartenden Inkrafttreten werde Deutschland den Verpflichtungen der Richtlinie nachkommen.
29. Mit Schreiben vom 7. Februar 2014 (**Anlage 8**) schätzte die Generaldirektion Umwelt die geplanten Änderungen der Düngeverordnung als unzureichend ein. Diese Bedenken wurden auch während einer technischen Sitzung mit den zuständigen deutschen Behörden am 25. Februar 2014 in Brüssel nicht ausgeräumt.
30. Am 11. Juli 2014 sandte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland die begründete Stellungnahme (**Anlage 9**) zu. Darin hielt sie die Vorwürfe des Aufforderungsschreibens aufrecht. Die Kommission forderte die Bundesrepublik auf, die notwendigen Maßnahmen binnen zwei Monaten zu treffen. Diese Frist lief am 11. September 2014 ab.
31. Die deutsche Regierung antwortete am 10. September 2014 (**Anlage 10**). In diesem Schreiben machte sie geltend, die Nitrat-Belastung habe sich im Vergleich zum Zeitraum 1992-1994 verbessert. Die Düngeverordnung werde in den von der Kommission beanstandeten Aspekten weiterentwickelt. Mit der nunmehr für Anfang 2015 geplanten Novelle werde die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen nach Art. 5 Abs.

5 und 7 der Richtlinie nachkommen. Dem Schreiben fügte die deutsche Regierung mehrere Anhänge, einschließlich eines Evaluierungsberichts vom November 2012, bei.

32. Mit Schreiben vom 24. Juni 2015 (**Anlage 11**) legte die deutsche Regierung der Kommission Entwürfe zur Änderung des Düngegesetzes und der Düngeverordnung vor. Diese befänden sich in der Ressortabstimmung. Der Zeitplan für das Gesetzgebungs- bzw. Erlassverfahren erstreckte sich inzwischen bis Ende 2015.
33. In einem Schreiben vom 16. Oktober 2015 (**Anlage 12**) äußerte die Generaldirektion Umwelt der Kommission die Ansicht, die Entwürfe stünden in mehrfacher Hinsicht nicht im Einklang mit den Verpflichtungen der Richtlinie.
34. Nach einer entsprechenden Ankündigung vom 27. Oktober 2015 (**Anlage 13**) übermittelte die deutsche Regierung mit Schreiben vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 14**) einen vom Kabinett am 16. Dezember 2015 beschlossenen Entwurf zur Änderung des Düngegesetzes, einen ressortabgestimmten Entwurf zur Novelle der Düngeverordnung und einen angepassten Zeitplan. Nach diesem sollten Verfahrensschritte bis Mai und Juli 2016 erfolgen. Mit Schreiben vom selben Tage (**Anlage 14**) begründete der zuständige Staatssekretär, warum die geplante Novelle nach seiner Einschätzung im Einklang mit der Richtlinie stehe.

## V. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

### 1. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie

35. Nach Auffassung der Kommission verstößt die Bundesrepublik Deutschland gegen Artikel 5 Absatz 5, indem sie keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen getroffen hat, obwohl spätestens mit der Übermittlung des fünften Berichts Deutschlands gemäß Artikel 10 der Richtlinie über den Zeitraum 2008-2011 am 4. Juli 2012 deutlich wurde, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht ausreichen.
36. Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie verlangt:

*"Die Mitgliedstaaten treffen darüber [Maßnahmen nach Abs. 4] hinaus im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, daß die Maßnahmen nach Absatz 4 zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht ausreichen. Bei der Wahl dieser Maßnahmen oder Aktionen tragen die Mitgliedstaaten deren Wirksamkeit und den damit verbundenen Kosten im Vergleich zu anderen möglichen Vorbeugungsmaßnahmen Rechnung."*

37. Der Gerichtshof hat geklärt, dass solche zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkte Aktionen in zeitlicher Hinsicht nicht im Belieben der Mitgliedstaaten stehen, sondern jedenfalls durchzuführen sind, *"sobald festgestellt wird, dass sie erforderlich sind"*.<sup>13</sup> In dem fraglichen Fall, ergab sich aus den Akten, dass den niederländischen Behörden die Notwendigkeit solcher Maßnahmen sogar bereits bei der Durchführung des ersten Aktionsprogramms bewusst war.<sup>14</sup>
38. Im vorliegenden Fall wurde die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen spätestens deutlich, als die Bundesrepublik Deutschland am 4. Juli 2012 ihren fünften Bericht nach Art. 10 der Richtlinie für den Zeitraum 2008-2011 übermittelte. Wie oben ausführlich dargelegt (Rn. 24, 25) zeigten der Bericht und die zugrundeliegenden Daten deutlich auf, dass sich die Wasserqualität im Berichtszeitraum 2008-2011 nicht verbessert hatte. Damit wurde deutlich, dass die von der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie getroffenen Maßnahmen nicht ausreichten, um die in Art. 1 der Richtlinie genannten Ziele, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern oder solcher vorzubeugen, zu verwirklichen.
39. Trotz des evidenten Erfordernisses zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen hat die Bundesrepublik Deutschland seit dem 4. Juli 2012 keine solchen getroffen.
40. Soweit die deutsche Regierung wiederholt auf die geplante Novellierung der Düngeverordnung hinweist,<sup>15</sup> genügt die Feststellung, dass die entsprechenden Regeln weder beim Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist am 11. September 2014 noch seitdem in Kraft getreten sind.
41. Die deutsche Regierung macht daneben geltend, die geltende Düngeverordnung enthalte in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2007 bereits eine Verschärfung gegenüber der bis 2007 geltenden Fassung. Die im Rahmen des Nährstoffvergleichs zulässigen Überschüsse würden von 2007 bis 2009 von 90 auf 60 Kilogramm Stickstoff je Hektar abgesenkt. Wegen der langsamen Fließgeschwindigkeiten von Nitrat im Grundwasser seien die Auswirkungen jedoch noch nicht im Nitratbericht für 2008-2011 sichtbar, sondern erst *"nach etwa fünf bis zehn Jahren zu beobachten"*.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Urteil *Kommission/Niederlande*, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532, Rn. 166.

<sup>14</sup> Urteil *Kommission/Niederlande*, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532, Rn. 167.

<sup>15</sup> Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**), Schreiben Staatssekretär Dr. Kloos vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 14**) und vom 27. Oktober 2015 (**Anlage 13**), Mitteilung vom 24. Juni 2015 (**Anlage 11**), Mitteilung vom 10. September (**Anlage 10**), Mitteilung vom 13. Dezember 2013 (**Anlage 7**).

<sup>16</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 4-5.

42. Aus Sicht der Kommission kann die fragliche Absenkung der zulässigen Überschüsse nicht als zusätzliche Maßnahme oder verstärkte Aktion im Sinne von Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie gewertet werden. Sie war bereits Teil der Regelung von 2007 und reagiert nicht auf die Daten zur Wasserqualität im Bericht von 2012. Zudem ist von der fraglichen Absenkung, wie unten näher dargelegt (Rn. 57-65), keine Verbesserung der Gewässerqualität zu erwarten, da ein Nährstoffüberschuss von 60 kg/ha/Jahr, der bereits beträchtlichen Verschmutzung zum Trotz, nach wie vor einen erheblichen Stickstoffverlust in die Umwelt erlaubt.
43. Ob die Bundesrepublik Deutschland mit dem Hinweis auf die langsamen Fließgeschwindigkeiten und die erst künftig zu erwartenden Auswirkungen darüber hinaus bestreitet, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen seien überhaupt erforderlich, bleibt unklar. Hiergegen spricht, dass die deutsche Regierung im Rahmen des Vorverfahrens vielfach, auch im Zusammenhang von Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie, zugesichert hat, Deutschland werde *"weitere Maßnahmen treffen"*.<sup>17</sup> Rein vorsorglich möchte die Kommission betonen, dass die deutsche Regierung die fragliche Studie mit dem isolierten Zitat über die Fließgeschwindigkeit von Grundwasser verkürzt wiedergibt. Wie die Studie betont, hängt die Infiltration von Stickstoff in das Grundwasser von einer Reihe von Faktoren, wie etwa der Bodenstruktur, ab.<sup>18</sup> So können sich verstärkte Stickstoffeinträge, etwa bei porösen Böden, sehr viel unmittelbarer in einer Verschmutzung des Grundwassers niederschlagen als von der deutschen Regierung suggeriert.

## **2. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 7 der Richtlinie**

44. Nach Ansicht der Kommission verletzt die Bundesrepublik Deutschland Art. 5 Abs. 7 der Richtlinie, indem sie das deutsche Aktionsprogramm trotz der im Bericht vom 4. Juli 2012 aufgezeigten Lage nicht fortgeschrieben hat.
45. Art. 5 Abs. 7 der Richtlinie verlangt:

*"Mindestens alle vier Jahre überprüfen die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Artikel 5 fort. Sie unterrichten die Kommission von allen Änderungen der Aktionsprogramme."*

---

<sup>17</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 5.

<sup>18</sup> Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, December 2011, Part C – Analysis of the processes in soil that influence nutrient leaching and runoff (**Anlage 15**), S. 51.



46. Wie der Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen der Vorschrift bestätigt, gilt die Verpflichtung, die Aktionsprogramme alle vier Jahre zu überprüfen, unbedingt, während diese fortzuschreiben sind, wenn dies erforderlich ist.<sup>19</sup>
47. Für die Bundesrepublik Deutschland ergab sich das Erfordernis, das Aktionsprogramm fortzuschreiben, spätestens als der von ihr am 4. Juli 2012 übermittelte Bericht, wie oben dargelegt (Rn. 24, 25) klar aufzeigte, dass die geltenden Maßnahmen nicht ausreichen, um die in Art. 1 der Richtlinie genannten Ziele zu verwirklichen.
48. Art. 5 Abs. 7 der Richtlinie bestimmt nicht ausdrücklich, wie die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme erforderlichenfalls fortzuschreiben haben. Aus Sicht der Kommission ist Art. 5 Abs. 7 im Lichte der Zielsetzung der Richtlinie und des Regelungszusammenhangs der Vorschrift auszulegen. Im Hinblick auf das in Art. 1 der Richtlinie festgelegte Ziel sind die Aktionsprogramme so fortzuschreiben, dass sie in der Lage sind, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern oder solcher vorzubeugen. In systematischer Hinsicht müssen die Mitgliedstaaten die Aktionsprogramme so fortschreiben, dass diese den inhaltlichen Anforderungen von Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 in Verbindung mit den Anhängen II und III der Richtlinie entsprechen.
49. Nach Art. 5 Abs. 4 Buchst. a und b der Richtlinie müssen die Aktionsprogramme bestimmte verbindlich vorgeschriebene Maßnahmen enthalten, die in den Anhängen II und III der Richtlinie aufgeführt sind.
50. Zudem sind in den einzelnen Aktionsprogrammen nach Art. 5 Abs. 3 Buchst. a und b sowie Anhang II Punkt A Nr. 1 der Richtlinie die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen zu berücksichtigen.<sup>20</sup>
51. Während die Mitgliedstaaten über einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Vorgaben dieser Richtlinie verfügen, sind sie nach der Rechtsprechung gleichwohl in jedem Fall verpflichtet, darauf zu achten, dass die Ziele der Richtlinie und

---

<sup>19</sup> Siehe die englische Sprachfassung: "*Member States shall review and if necessary revise their action programmes, including any additional measures taken pursuant to paragraph 5, at least every four years.*"; die französische Sprachfassung: "*Les États membres réexaminent et, le cas échéant, révisent leurs programmes d'action, y compris toute mesure supplémentaire prise en vertu du paragraphe 5, tous les quatre ans au moins*" (Hervorhebungen nicht im Original).

<sup>20</sup> Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 29 m.w.N.

mithin die Ziele der Unionspolitik im Bereich der Umwelt den Anforderungen des Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV entsprechend erreicht werden.<sup>21</sup>

52. Auch sind die Mitgliedstaaten nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs im Bereich einer Richtlinie, wie der Richtlinie 91/676, die technische Regelungen im Bereich der Umwelt enthält, in besonderer Weise gehalten, dafür Sorge zu tragen, dass ihre zur Umsetzung dieser Richtlinie bestimmten Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit voll zu genügen.<sup>22</sup>
53. Wie im Folgenden näher dargelegt wird, verfehlt das in der geltenden Düngeverordnung und einer Reihe landesrechtlicher Vorschriften festgelegte deutsche Aktionsprogramm in sechs Punkten diese inhaltlichen Anforderungen.

### **2.1 Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen unter Berücksichtigung des Grundsatz einer ausgewogenen Düngung (Anhang III Nr. 1 Ziff. 3)**

54. Nach Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 müssen Aktionsprogramme Vorschriften zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln umfassen, die auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und deren Stickstoffversorgung aus dem Boden und aus der Düngung ausgerichtet sind. Der Gerichtshof hat betont, dass diese Vorschrift im Lichte des Ziels der Richtlinie auszulegen<sup>23</sup> und genau umzusetzen<sup>24</sup> sei.
55. Nach Auffassung der Kommission stehen die Regeln der deutschen Düngeverordnung zur Bestimmung der Düngermengen mit dem Grundsatz einer ausgewogenen Düngung nicht im Einklang. § 3 Abs. 4 der Düngeverordnung verlangt, dass Düngemittel nur in einer Menge auszubringen sind, die dem Nährstoffbedarf der Pflanzen entspricht. Nach der Düngeverordnung ist dies durch ein *ex-ante*-Element, die Düngebedarfsermittlung, und ein *ex-post*-Element, den Nährstoffvergleich, zu erreichen.
56. Im Hinblick auf die *ex-ante* zu erfolgende Düngebedarfsermittlung räumt die deutsche Regierung in Antwort auf die begründete Stellungnahme ein, dass die geltenden Regeln (siehe § 3(1)-(3) der Düngeverordnung) nach den Ergebnissen einer Evaluierung im Jahre 2012 *"den tatsächlichen Nährstoffbedürfnissen der einzelnen Kulturen, den Erfordernissen in den verschiedenen bodenklimatischen Regionen und der Beachtung*

<sup>21</sup> Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 30 m.w.N.

<sup>22</sup> Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 31 m.w.N.

<sup>23</sup> Urteil *Kommission/Niederlande*, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532, Rn. 73.

<sup>24</sup> Urteil *Kommission/Luxemburg*, C-266/00, ECLI:EU:C:2001:152, Rn. 30; siehe auch Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 108.

*des Einflusses der Düngung auf den Wasserschutz nicht mehr in ausreichendem Maße gerecht*" werden.<sup>25</sup>

57. Nach Auffassung der Kommission gilt dies auch für den *ex-post* anzustellenden betrieblichen Nährstoffvergleich. Denn für diesen wird nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. d der Düngeverordnung bei einem Nährstoffüberschuss an Stickstoff von nicht mehr als 60 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr (für die Düngeschritte 2009, 2010 und 2011 und später) *"vermutet, dass die Anforderungen des § 3 Abs. 4 erfüllt sind"*.
58. Diese Vermutungsregel bedeutet, dass ein durchschnittlicher nachträglich festgestellter Nährstoffüberschuss von 60 kg/ha/Jahr erlaubt wird. Dieser Überschuss übersteigt den tatsächlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und bringt daher die Gefahr von Stickstoffeinträgen in Gewässer mit sich. Dies widerspricht dem Grundsatz einer ausgewogenen Düngung.
59. Die von der deutschen Regierung hiergegen angeführten Argumente überzeugen nicht.
60. Sie bringt zunächst vor, bei dem Nährstoffüberschuss handele es sich *"nicht um eine Überdüngungen um 60 kg N/ha/a, sondern um einen rechnerischen Kontrollwert"*.<sup>26</sup> Aus Sicht der Kommission handelt es sich hierbei um ein bloßes Spiel mit Begrifflichkeiten. Der Begriff des "Kontrollwerts" ändert nichts daran, dass der Landwirt einer Betriebsfläche nach der fraglichen Regelung im Ergebnis durchschnittlich 60 kg N/ha/a mehr Gesamtstickstoff zuführen darf, als durch Ernte- oder Nebenprodukte davon abgeführt werden.<sup>27</sup>
61. Die deutsche Regierung meint zweitens, rechnerische Nährstoffüberschüsse seien bei organischen Düngemitteln *"systembedingt grundsätzlich nicht zu vermeiden"*. Ein Vergleich zweier fiktiver Betriebe, die ordnungsgemäß den Düngbedarf im Hinblick auf ein Gleichgewicht zwischen Stickstoffbedarf und Stickstoffversorgung ermitteln, zeige, dass der mit Schweinegülle düngende Betrieb einen Kontrollwert von plus 49 kg N/ha/a erzielt, während der ohne den Einsatz von Schweinegülle düngende Betrieb einen Kontrollwert von minus 18 kg N/ha/a aufweist.<sup>28</sup>
62. Nach Ansicht der Kommission trifft es zwar zu, dass es bei organischen Düngemitteln zu systembedingten Verlusten kommen kann. Doch zeigt das von Deutschland angeführte

---

<sup>25</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 7.

<sup>26</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 9.

<sup>27</sup> Vgl. Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 9.

<sup>28</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 9-10 und Anlage 2.

Beispiel allenfalls, dass ein einheitlicher positiver Kontrollwert von 60 kg N/ha/a für sämtliche Arten von Düngemitteln es nicht erlaubt, den Grundsatz einer ausgewogenen Düngung einzuhalten. Denn dieser einheitliche positive Kontrollwert würde den Betrieb ohne organische Düngung aus dem Beispiel sogar bei einem Wert von 60 kg N/ha/a als im Gleichgewicht befindlich einstufen, obwohl der mit korrekter Düngebedarfsermittlung erzielte Kontrollwert von minus 18 kg N/ha/a dann um 78 kg N/ha/a überschritten würde. Dies steht im offensichtlichen Widerspruch zum Grundsatz einer ausgewogenen Düngung.

63. Drittens bringt die deutsche Regierung vor, ein positiver Kontrollwert sei wegen der vom Landwirt nicht voraussehbaren Witterung, die sich auf die Erträge und damit die Nährstoffaufnahme durch die Pflanzen auswirkt, unvermeidlich.<sup>29</sup> Aus Sicht der Kommission sind bei der Ermittlung einer ausgewogenen Düngung die klimatischen Verhältnisse, Niederschläge und Bewässerung nach Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. b der Richtlinie durchaus heranzuziehen. Doch muss die Berechnung gemäß Art. 5 Abs. 3 Buchst. a wissenschaftlich begründet sein. Hieran fehlt es jedoch bei dem in der Düngeverordnung festgelegten zulässigen hohen Nährstoffüberschuss.
64. Die Einschätzung der deutschen Regierung, das deutsche Düngesystem sei dem der meisten anderen Mitgliedstaaten überlegen,<sup>30</sup> ist für den Vorwurf, die deutsche Regelung verletze Unionsrecht, irrelevant.
65. Schließlich erkennt die deutsche Regierung implizit an, dass die geltende Regelung der zulässigen Nährstoffüberschüsse der Höhe und der Methode nach nicht angemessen ist. So soll die geplante Novellierung der Düngeverordnung den Kontrollwert für Stickstoff nach einer Übergangszeit auf 50 kg N/ha/a absenken und die Bilanzierungs- und Bewertungsverfahren weiterentwickeln.<sup>31</sup> Begründet wird dies mit dem Ziel *"der Umsetzung von Zielvorgaben der EG-Nitratrichtlinie"*.<sup>32</sup>

## **2.2 Zeiträume, in denen das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen verboten ist (Anhang II Punkt A Nr. 1, Anhang III Nr. 1 Ziff. 1)**

<sup>29</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 10.

<sup>30</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 11 und Anlage 3.

<sup>31</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 11-12; siehe auch § 9 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**).

<sup>32</sup> Siehe die Erläuterung zu § 9 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**), S. 112.

66. Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 und Anhang II Punkt A Nr. 1 der Richtlinie verlangen Vorschriften über *"die Zeiträume, in denen das Ausbringen bestimmter Arten von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen verboten ist"* bzw. über *"Zeiträume, in denen Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten"*.
67. Aus Sicht der Kommission verstößt § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung in zweierlei Hinsicht gegen diese Anforderungen.
68. Erstens sieht § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung im Hinblick auf die Sperrzeiten eine Ausnahme für *"Festmist ohne Geflügelkot"* vor. Die in Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 und Anhang II Punkt A Nr. 1 der Richtlinie enthaltene Forderung nach Sperrzeiten gilt jedoch für sämtliche Düngemittel ohne Ausnahme.<sup>33</sup> Art. 2 Buchst. e der Richtlinie definiert "Düngemittel" als *"jeder Stoff, der eine oder mehrere Stickstoffverbindungen enthält und auf den Boden zur Förderung des Pflanzenwachstums ausgebracht wird; hierunter können auch Dung, Abfälle aus Fischzuchtanlagen und Klärschlamm fallen"*. Hierunter fällt auch die Düngemittelkategorie "Festmist ohne Geflügelkot". Dies ist auch im Einklang mit dem Ziel der Richtlinie, da auch das Ausbringen von Festmist ohne Geflügelkot in Zeiten, in denen keine Aufnahme von Stickstoff durch die Pflanzen erfolgt, Gewässer verunreinigen kann.
69. Die Bundesrepublik Deutschland scheint dies nunmehr anzuerkennen, da die geplante Novellierung der Düngeverordnung eine Sperrzeit auch für *"Festmist von Huftieren oder Klautieren"* vorsieht.<sup>34</sup> Nach der Erläuterung des Verordnungsentwurfs *"dient [dies] der Umsetzung von Vorgaben der EG-Nitratrictlinie"*.<sup>35</sup>
70. Zweitens beruht die Dauer der Sperrzeiten nach § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung (Ackerland: 1. November bis 31. Januar; Grünland: 15. November bis 31. Januar) nicht auf den jüngsten wissenschaftlichen Daten und Umweltdaten.
71. Wie der Gerichtshof unterstrichen hat, sind bei der Festlegung der Sperrzeiten gemäß Art. 5 Abs. 3 Buchst. a und b sowie Anhang II Punkt A Nr. 1 die besten

---

<sup>33</sup> Vgl. auch Urteil *Kommission/Luxemburg*, C-526/08, ECLI:EU:C:2010:379, Rn. 53-54; Urteil *Kommission/Niederlande*, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532, Rn. 133-134.

<sup>34</sup> Mitteilung vom 13. Dezember 2013 (**Anlage 7**), S. 6; Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 14; siehe § 6 Abs. 7 Unterabs. 2 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**).

<sup>35</sup> Siehe die Erläuterung zu § 9 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**), S. 107.

wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen zu berücksichtigen.<sup>36</sup>

72. Nach Auffassung der Kommission müssen die Zeiträume, während derer Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden dürfen, auch den Zielen der Richtlinie entsprechen. Sie müssen lang genug sein, um alle Zeiträume des Jahres abzudecken, in denen das Risiko einer Wasserverunreinigung durch Stickstoffverluste bei der Düngung (in Grundwasser und in Oberflächengewässer) signifikant ist. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass das Pflanzenwachstum und die daraus resultierende Stickstoffaufnahmekapazität bei niedrigen Temperaturen gering oder gleich Null sind. Außerdem ist das Risiko von Auswaschungen und Ausspülungen am größten, wenn die natürlichen Niederschläge (einschließlich des beim Tauen freigesetzten Wassers) die Evapotranspiration und die Wasserrückhaltekapazität des Bodens übersteigen. Schließlich ist auch die Art der Düngemittel zu berücksichtigen. So enthält Festmist mehr organischen Stickstoff als Gülle, während mineralische Düngemittel ausschließlich mineralischen Stickstoff enthalten. Die für organischen Stickstoff erforderliche Mineralisierung im Boden hängt u.a. von klimatischen Faktoren, wie Temperatur und Feuchtigkeit, ab. Höhere Temperaturen (z. B. im Frühjahr) bewirken eine verstärkte Mineralisierung und somit einen potenziellen Anstieg der Nitratkonzentrationen im Boden. Dies kann (vor allem beim Tauen) zu einem erhöhten Risiko von Auswaschungen und Ausspülungen führen.
73. Folglich empfiehlt die aus Sicht der Kommission einschlägige wissenschaftliche Studie<sup>37</sup> für die unterschiedlichen bodenklimatischen Zonen Deutschlands die folgenden differenzierten Sperrzeiten:
- Atlantisch-nördliche Zone: eine Mindestsperrzeit für Gülle und Mineraldünger von 6 Monaten (1. September bis 1. März) mit einer Unsicherheitsmarge von  $\pm 1$  Monat; für bestimmten Festmist möglicherweise zwei Monate kürzer (früheres Ende), abhängig von der Witterung; in Regionen mit hohem Risiko von Oberflächenablauf sollte die Sperrzeit für sämtliche Düngemittel (einschließlich Festmist) etwa 7 Monate (1. September bis 1. April) betragen mit einer Unsicherheitsmarge von  $\pm 1$  Monat; in Regionen mit hohem Risiko von Auswaschungen etwa 7 Monate (1. August bis 1. März), für bestimmten Festmist möglicherweise zwei Monate kürzer (früheres Ende) (siehe S. 88);

<sup>36</sup> Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 62, 29; siehe auch Urteil *Kommission/Niederlande*, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532, Rn. 136.

<sup>37</sup> Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Part D – Recommendations for Measures, (**Anlage 16**).

- alpin-südliche Zone: ähnliche Sperrzeiten wie in der atlantisch-nördlichen Zone (siehe S. 112)
  - atlantisch-zentrale Zone: eine Mindestsperrzeit für Gülle und Mineraldünger von 5 Monaten (1. September bis 1. Februar) mit einer Unsicherheitsmarge von  $\pm 1$  Monat; für bestimmten Festmist möglicherweise zwei Monate kürzer (früheres Ende), aber abhängig von der Witterung; in Regionen mit hohem Risiko von Oberflächenablauf sollte die Sperrzeit für sämtliche Düngemittel (einschließlich Festmist) etwa 6 Monate (1. September bis 1. März) betragen mit einer Unsicherheitsmarge von  $\pm 1$  Monat; in Regionen mit hohem Risiko von Auswaschungen für Gülle und Mineraldünger etwa 6 Monate (1. August bis 1. Februar), für bestimmten Festmist möglicherweise zwei Monate kürzer (früheres Ende) (siehe S. 94);
  - kontinentale Zone: eine Mindestsperrzeit für Gülle und Mineraldünger von 5 Monaten (1. September bis 1. Februar) bei Grünland und 6 Monaten (1. August bis 1. Februar) bei Ackerland mit einer Unsicherheitsmarge von  $\pm 1$  Monat; für bestimmten Festmist möglicherweise zwei Monate kürzer (früheres Ende); in Regionen mit hohem Risiko von Oberflächenablauf sollte die Sperrzeit für sämtliche Düngemittel (einschließlich Festmist) etwa 6 Monate (1. September bis 1. März) betragen mit einer Unsicherheitsmarge von  $\pm 1$  Monat; in Regionen mit hohem Risiko von Auswaschungen für Gülle und Mineraldünger etwa 6 Monate (1. August bis 1. Februar) mit einer Unsicherheitsmarge von  $\pm 1$  Monat, für bestimmten Festmist möglicherweise zwei Monate kürzer (früheres Ende) (siehe S. 100);
  - pannonisch-pontische Zone: ähnliche Sperrzeiten wie in der kontinentalen Zone (siehe S. 106).
74. Die deutsche Sperrzeitenregelung in § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung ist demgegenüber in zweierlei Hinsicht unzureichend.
75. Zum einen enthält sie bis auf die unzulässige oben diskutierte Ausnahme für Festmist und die Unterscheidung zwischen Ackerland und Grünland keine Differenzierungen. So werden im Gegensatz zur oben genannten Studie keine Unterscheidungen nach den bodenklimatischen Regionen, Arten von Düngemitteln, Düngeverfahren und anderen Umweltfaktoren, wie etwa Gebieten mit erhöhtem Risiko von Auswaschungen oder Oberflächenablauf, getroffen.
76. Das Argument der deutschen Regierung, die in der Studie empfohlene Differenzierung nach bodenklimatischen Regionen stehe im Widerspruch zum bundeseinheitlichen Aktionsprogramm, sei in Deutschland nicht administrierbar und führe zu Wettbewerbsverzerrungen,<sup>38</sup> überzeugt nicht. Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, Aktionsprogramme in ihrem gesamten Gebiet durchzuführen. Doch gilt dies ausdrücklich "*nach den Vorgaben dieser Richtlinie*". So hat ein Mitgliedstaat, der wie die Bundesrepublik ein einheitliches Aktionsprogramm durchführt, gemäß Art. 5 Abs. 3 zu gewährleisten, dass die darin enthaltenen Maßnahmen wissenschaftliche Daten

---

<sup>38</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 14.

und die Umweltbedingungen in den jeweiligen Regionen berücksichtigen. Danach müssen die Regeln etwa hinreichend differenziert sein, um einen angemessenen Schutz auch der Gewässer in den Regionen mit dem höchsten Risiko von Auswaschungen zu sicherzustellen. Nicht in Art. 5 Abs. 3 erwähnte Faktoren wie mögliche "administrative" Probleme oder die angebliche Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen müssen demgegenüber zurückstehen.

77. Zum anderen sind die geltenden Sperrzeiten zu kurz. Während die Studie abhängig von den verschiedenen Faktoren Sperrzeiten von fünf bis sieben Monaten empfiehlt, sieht § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung Sperrzeiten von bloß zweieinhalb bis drei Monaten vor.
78. Die deutsche Regierung hat keine wissenschaftlichen Daten vorgebracht, auf die sich die von der Studie abweichenden Sperrzeiten stützen ließen. Sie verweist nur im Hinblick auf die beabsichtigte Novellierung auf wissenschaftliche Studien.<sup>39</sup> Die deutsche Regierung hat sich im Vorverfahren bezüglich der Länge und Differenzierung der Sperrzeiten hauptsächlich mit dem Hinweis auf die geplante Novellierung verteidigt<sup>40</sup> und betont, dass Deutschland "[b]ezüglich der Sperrzeiten [] in der geplanten Novellierung der Düngeverordnung eine deutliche Verlängerung der Sperrzeiten insbesondere für Ackerland" vorsehe.<sup>41</sup> Dies bedeutet nach Ansicht der Kommission ein implizites Eingeständnis, dass die geltenden Maßnahmen nicht mit der Richtlinie in Einklang stehen.

### **2.3 Fassungsvermögen und Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung (Anhang II Punkt A Nr. 5, Anhang III Nr. 1 Ziff. 2)**

79. Anhang II Punkt A Nr. 5 der Richtlinie verlangt Bestimmungen über *"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"*. Anhang III Nr. 1 Ziff. 2 verlangt Vorschriften über *"das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung; dieses muß größer sein als die erforderliche Kapazität für die Lagerung von Dung während des längsten Zeitraums, in dem das Ausbringen von Dung"*

<sup>39</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 14-17.

<sup>40</sup> Mitteilung vom 13. Dezember 2013 (**Anlage 7**), S. 5-6; Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 14-17; siehe § 6 Abs. 7 Unterabs. 1 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**).

<sup>41</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 14.



*auf landwirtschaftlichen Flächen in den gefährdeten Gebieten verboten ist, es sei denn, der zuständigen Behörde gegenüber kann nachgewiesen werden, daß die das gegebene Fassungsvermögen übersteigende Menge umweltgerecht entsorgt wird".*

80. Die geltende Rechtslage in Deutschland wird dem nicht gerecht. Die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen verweisen im Hinblick auf das Fassungsvermögen von Behältern in der Regel global auf die "Belange des Gewässerschutzes"<sup>42</sup>, die "Anforderungen der Düngeverordnung"<sup>43</sup> oder schreiben vor, das Fassungsvermögen müsse "größer sein als die erforderliche Kapazität während des längsten Zeitraums, in dem das Ausbringen auf landwirtschaftliche Flächen verboten ist".<sup>44</sup> Die einzige präzise Vorgabe ist, dass das Fassungsvermögen für eine 6-monatige bzw. 180 tägige Lagerdauer ausreichen muss,<sup>45</sup> wobei die meisten landesrechtlichen Regelungen dies nur für flüssigen Dung (d.h. Gülle und Jauche) vorschreiben.<sup>46</sup>
81. Diese Regeln gehen erstens von zu kurzen Sperrzeiten aus. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Bestimmungen über Lagerkapazitäten, die auf der Grundlage richtlinienwidriger Sperrzeiten berechnet werden, gegen die Vorschriften der Richtlinie über Lagerkapazitäten verstoßen.<sup>47</sup> Wie oben dargelegt (Rn. 73), ist das Ausbringen von Dung je nach bodenklimatischer Zone, Konsistenz des Dungs und unterschiedlicher Umweltfaktoren unter Umständen bis zu sieben Monate lang zu verbieten. Die nach den deutschen Regeln vorgeschriebene Lagerkapazität von bloß sechs Monaten bzw. 180 Tagen wird dem nicht gerecht.
82. Zweitens beschränken die meisten Länder<sup>48</sup> diese vorgeschriebene Lagerkapazität auf flüssigen Dung (d.h. Jauche und Gülle) und nehmen damit Festmist aus. Anhang II Punkt

<sup>42</sup> So etwa Anhang 5, Punkt 1.4.1 der Bayerischen Verordnung (**Anlage 17**).

<sup>43</sup> So etwa Anlage 2, Punkt 2.1 der Brandenburgischen Verordnung (**Anlage 18**).

<sup>44</sup> So etwa Anhang 2 der Baden-Württembergischen Verordnung (**Anlage 19**).

<sup>45</sup> Anhang 2 der Baden-Württembergischen Verordnung (**Anlage 19**); Anhang 5, Punkt 1.4.2 der Bayerischen Verordnung (**Anlage 17**); Anhang, Punkt 4.1 der Berliner Verordnung (**Anlage 20**); Anlage 2, Punkt 2.1 der Brandenburgischen Verordnung (**Anlage 18**); Anhang, Punkt 4.1 der Bremer Verordnung (**Anlage 21**); Anhang, Punkt 1.4 der Hamburgischen Verordnung (**Anlage 22**); Anhang 1, Punkt 10 der Hessischen Verordnung (**Anlage 23**); § 3(7) der Mecklenburg-Vorpommerschen Verordnung (**Anlage 24**); Anhang 1, Punkt 1.1 der Niedersächsischen Verordnung (**Anlage 25**); Anhang, Punkt 4.1 der Nordrhein-Westfälischen Verordnung (**Anlage 26**); Anlage, Punkt 3.1 der Rheinland-Pfälzischen Verordnung (**Anlage 27**); Anhang, Punkt 4.1 der Saarländischen Verordnung (**Anlage 28**); Anlage 3, Punkt 4 der Sachsen-Anhaltinischen Verordnung (**Anlage 29**); § 4(1) der Sächsischen Verordnung (**Anlage 30**); § 21(b) der Schleswig-Holsteinischen Verordnung (**Anlage 31**); Anlage 2, Punkt 4 der Thüringischen Verordnung (**Anlage 32**).

<sup>46</sup> Mit der Ausnahme von Berlin, Sachsen und Thüringen, nach deren Verordnungen diese Mindestvorgabe für jeglichen Dung, d.h. einschließlich Festmist, gilt.

<sup>47</sup> Siehe Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 91.

<sup>48</sup> Mit Ausnahme von Berlin, Sachsen und Thüringen.

A Nr. 5 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 2 verlangt jedoch Maßnahmen für die Lagerung jeglichen Dungs. Art. 2 Abs. g der Richtlinie definiert "Dung" als *"tierische Ausscheidungen oder eine Mischung aus Einstreu und tierischen Ausscheidungen, auch in verarbeiteter Form"*. Dies schließt Festmist ein.

83. Im Hinblick auf die geltenden Regeln des Aktionsprogramms bringt die deutsche Regierung allein vor, Landwirte seien auch bei vollen Lagerstätten nicht berechtigt, Dung innerhalb der Sperrzeit oder jenseits der Menge von 170 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr auszubringen.<sup>49</sup> Dieser Hinweis auf die anderweitigen Regeln über Sperrzeiten oder Höchstmengen entbindet jedoch die Bundesrepublik nicht von ihrer Verpflichtung, spezifische Maßnahmen gerade über die Lagerkapazität zu treffen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs besteht eine klare *"Verpflichtung zum Erlass verbindlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Lagerkapazität für Dung in den einzelnen Betrieben"*.<sup>50</sup> Daher erscheint auch der oben erwähnte allgemeine Verweis auf die "Belange des Gewässerschutzes" in einigen der landesrechtlichen Vorschriften zu unbestimmt, um den Erfordernissen der Richtlinie zu genügen.
84. Die deutsche Regierung erkennt implizit an, dass die geltenden Regeln über die Lagerkapazität unzureichend sind. Im Vorverfahren verwies sie wiederholt auf die geplante Novellierung der Düngeverordnung, nach der Vorschriften auch für die Lagerung von Festmist und Lagerkapazitäten für längere Zeiträume von mindestens sechs bis neun Monaten vorgesehen sind.<sup>51</sup>

#### **2.4 Einhaltung der Höchstmenge Dung pro Jahr und Hektar (Anhang III Nr. 2)**

85. Nach Anhang III Nr. 2 Unterabsatz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten mit den Maßnahmen nach Anhang III Nr. 1 sicherstellen, dass kein Betrieb pro Jahr und Hektar Dung in Mengen ausbringt die größer ist als *"die Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthält"*. Ausnahmsweise können die Mitgliedstaaten nach Unterabsatz 2 Buchstabe b größere Mengen zulassen, wenn dies die Erreichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht beeinträchtigt und sich anhand gewisser objektiver Kriterien begründen lässt. In diesem Fall hat der Mitgliedstaat davon die Kommission zu unterrichten, welche die Begründung überprüft.

<sup>49</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 18.

<sup>50</sup> Urteil *Kommission/Niederlande*, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532, Rn. 47.

86. Wie der Gerichtshof unter Hinweis auf den elften Erwägungsgrund der Richtlinie unterstrichen hat, kommt der Festlegung spezifischer Grenzwerte für das Ausbringen von Düngung besondere Bedeutung für die Erreichung der Ziele der Richtlinie zu.<sup>52</sup> Dies hat der Gerichtshof auch in einer früheren Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang III Nr. 2 betont.<sup>53</sup>
87. Nach Ansicht der Kommission verstößt § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung gegen die Anforderungen von Anhang III Nr. 2, da er es erlaubt, auf Grünland und auf Feldgras Düngung unter bestimmten Voraussetzungen in einer Höchstmenge aufzubringen, die 230 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr entspricht. Andere Mengen als 170 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr dürfen jedoch nur nach dem gemäß Anhang III Nr. 2 Buchstabe b der Richtlinie vorgesehenen Regelungsverfahren zugelassen werden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erfordert dies einen Antrag an die Kommission auf Genehmigung der Abweichung anhand objektiver Kriterien, welchen die Kommission annehmen oder ablehnen kann.<sup>54</sup> Die Kommission hat Deutschland eine Ausnahmegenehmigung für eine Höchstmenge von 230 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr nur bis zum 31. Dezember 2013 gewährt.<sup>55</sup>
88. Die deutsche Regierung macht geltend, § 4 Abs. 4 der deutschen Düngeverordnung werde seit dem 31. Dezember 2013 infolge eines schriftlichen Hinweises des Bundeslandwirtschaftsministeriums im Wege der richtlinienkonformen Auslegung nicht mehr angewendet.<sup>56</sup> Aus Sicht der Kommission reicht dies nicht aus, um die bei der Umsetzung dieser Richtlinie erforderliche Rechtssicherheit<sup>57</sup> zu gewährleisten.
89. Die deutsche Regierung erkennt den Verstoß insofern implizit an, als sie im Vorverfahren darauf hinwies, die geplante Novellierung der Düngeverordnung werde die

---

<sup>51</sup> Mitteilung vom 13. Dezember 2013 (**Anlage 7**), S. 6; Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 18; siehe § 12 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**).

<sup>52</sup> Siehe Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 130.

<sup>53</sup> Urteil *Kommission/Deutschland*, C-161/00, ECLI:EU:C:2002:170, Rn. 44-46.

<sup>54</sup> Urteil *Kommission/Niederlande*, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532, Rn. 123.

<sup>55</sup> Entscheidung 2009/753/EG der Kommission vom 12. Oktober 2009 zur Änderung der Entscheidung 2006/1013/EG über einen Antrag Deutschlands auf Genehmigung einer Ausnahmeregelung auf der Grundlage der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 268 vom 13.10.2009, S. 35).

<sup>56</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 21.

<sup>57</sup> Vgl. Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 31 m.w.N.

geltende Derogationsregelung aufheben<sup>58</sup> und mit einem Verweis auf eine mögliche künftige Genehmigung durch die Kommission ersetzen.<sup>59</sup>

## **2.5 Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen (Anhang II Punkt A Nr. 2, Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a)**

90. Anhang II Punkt A Nr. 2 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a der Richtlinie verlangen Maßnahmen zur Begrenzung des *"Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen"*.
91. Der Gerichtshof hat entschieden, dass Anhang II Punkt A sämtliche Düngemittel betrifft und nicht nur solche, die organischen Ursprungs sind.<sup>60</sup> Auch darf die Regelung nicht auf Brachland beschränkt werden.<sup>61</sup> Schließlich verlangt Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie, dass die Regeln der Aktionsprogramme über geneigte Flächen die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten und die Umweltbedingungen in den jeweiligen Regionen des Mitgliedstaates berücksichtigen.
92. Die oben erwähnte wissenschaftliche Studie enthält folgende Empfehlungen, insbesondere für Flächen, die an Oberflächengewässer angrenzen:
- Kombination des Einsatzes von Düngemitteln/Dung auf geneigten Flächen (Neigung > 2 %) mit Vorsorgemaßnahmen, wie etwa direkter Einarbeitung (Konturkultivierung), Injektion, Dauerkulturen, Terrassenanbau, breiten ungedüngten Pufferstreifen usw.
  - Verbot der Oberflächenaufbringung von Dung und stickstoff- bzw. phosphathaltigen Düngemitteln auf Brachflächen mit einer Neigung von mehr als 8% und insbesondere bei einer Hanglänge von mehr als 100 m.
  - Verbot des Aufbringens auf und unter der Oberfläche (Injektion, Einarbeitung) von Dung und stickstoff- bzw. phosphathaltigen Düngemitteln auf allen Flächen mit einer Neigung von mehr als 15%, und insbesondere bei einer Hanglänge von mehr als 100 m (Verbot des Ausbringens von Dung und Düngemitteln).<sup>62</sup>
93. Die geltenden deutschen Bestimmungen weichen von diesen wissenschaftlich begründeten Empfehlungen in mehrfacher Hinsicht ab.
94. Zum einen greift § 3 Abs. 7 S. 1 der Düngeverordnung überhaupt erst ab einer Hangneigung von mehr als 10%. In dem Fall wird die Düngung nur innerhalb eines

<sup>58</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 21.

<sup>59</sup> Siehe § 6 Abs. 4 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**).

<sup>60</sup> Urteil *Kommission/Niederlande*, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532, Rn. 134.

<sup>61</sup> Urteil *Kommission/Polen*, C-356/13, ECLI:EU:C:2014:2386, Rn. 99.

<sup>62</sup> Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Part D – Recommendations for Measures, (**Anlage 16**), S. 54-55.

Abstandes von drei Metern zur Böschungsoberkante des Gewässers verboten, während im Übrigen gewisse Schutzmaßnahmen vorgesehen sind.

95. Zweitens sieht § 3 Abs. 7 S. 2 der Düngeverordnung gewisse Ausnahmen für Festmist, ausgenommen Geflügelkot, vor.
96. Die deutsche Regierung hat keine wissenschaftlichen Studien vorgelegt, um die von den genannten Empfehlungen der Studie abweichenden Regelungen zu begründen.
97. Die deutsche Regierung behauptet, das in der Studie empfohlene Totalverbot ab 15% Hangneigung wäre mit dem Weinbau in bestimmten Regionen Deutschlands nicht zu vereinbaren oder würde übermäßig viele Gebiete mit Grünland betreffen.<sup>63</sup> Nach Ansicht der Kommission ist diese Behauptung nicht näher substantiiert. Außerdem ist sie nicht relevant, da die deutschen Regeln keine derartig eng umschriebene Ausnahme für Weinbau- oder Grünlandflächen enthalten. Schließlich betrifft sie nicht die übrigen Aspekte, in denen die deutschen Regeln von den wissenschaftlichen Empfehlungen der Studie abweichen.
98. Die deutsche Regierung weist auch auf § 3 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 der Düngeverordnung hin, wonach der Landwirt dafür Sorge zu tragen hat, dass aufgebrachte Düngemittel nicht in oberirdische Gewässer abgeschwemmt werden.<sup>64</sup> Nach Ansicht der Kommission handelt es sich hierbei um eine zu allgemeine Regelung, die nicht dem spezifischen Erfordernis der Richtlinie, stark geneigte Flächen zu regeln, entspricht. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müssen die Vorschriften zur Umsetzung von Richtlinien, die technische Regelungen im Bereich der Umwelt enthalten, besonders klar und bestimmt sein, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit voll zu genügen.<sup>65</sup>
99. Soweit die deutsche Regierung im Übrigen auf die geplante Novellierung der Düngeverordnung verweist,<sup>66</sup> die für Flächen mit einer Bodenneigung von mehr als 10% etwas strengere Anforderungen vorsieht,<sup>67</sup> liegt darin nach Auffassung der Kommission das implizite Eingeständnis, dass die geltenden Regeln nicht ausreichend sind.

---

<sup>63</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 23.

<sup>64</sup> Mitteilung vom 13. Dezember 2013 (**Anlage 7**), S. 7.

<sup>65</sup> Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 31 m.w.N.

<sup>66</sup> Mitteilung vom 13. Dezember 2013 (**Anlage 7**), S. 8; Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 23.

<sup>67</sup> Siehe § 5 Abs. 3 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**).

**2.6 Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemnten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden (Anhang II Punkt A Nr. 3, Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b)**

100. Anhang II Punkt A Nr. 3 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b der Richtlinie verlangen Maßnahmen zur Begrenzung des Ausbringens bei u.a. *"gefrorenen oder schneebedeckten Böden"*.
101. Hierbei haben die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen.<sup>68</sup> Neben dem Stand der Wissenschaft begrenzen auch die Ziele der Nitratrichtlinie den Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten.<sup>69</sup>
102. Die oben erwähnte wissenschaftliche Studie empfiehlt generell, die Ausbringung von Düngemitteln zu vermeiden, wenn der Boden gefroren und schneebedeckt ist, und zwar unabhängig von der Stärke der Schneedecke. Bei trockenen (d.h. ohne Schneedecke) gefrorenen Böden, die mit Wintergetreide überwachsen sind, könne hingegen das Ausbringen von Starterdüngemitteln von Vorteil sein, wenn der Boden andernfalls komprimiert würde. In diesem Fall sollten jedoch besondere Vorsichtsmaßnahmen, wie z.B. ungedüngte Pufferstreifen, getroffen werden, um das Risiko der Verunreinigung von Oberflächengewässern zu minimieren.<sup>70</sup>
103. Die deutsche Regelung steht mit diesen wissenschaftlichen Empfehlungen in zweierlei Hinsicht nicht im Einklang.
104. Erstens verbietet § 3 Abs. 5 der Düngeverordnung das Ausbringen von Düngemitteln bei schneebedecktem Boden nur, wenn dieser *"durchgängig höher als fünf Zentimeter mit Schnee bedeckt ist"*. Die oben genannte Studie enthält jedoch eine absolute Empfehlung unabhängig von der Höhe der Schneedecke, da bei jedem schneebedecktem Boden ein sehr hohes Risiko von Oberflächenablauf und Auswaschungen bestehe, welche zu

---

<sup>68</sup> Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 157.

<sup>69</sup> Schlussanträge Generalanwältin Kokott, *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:14, Rn. 144.

<sup>70</sup> Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Part D – Recommendations for Measures, December 2011 (**Anlage 16**), S. 55-56.

Gewässerverunreinigungen führen könne.<sup>71</sup> Dieses von der Höhe der Schneedecke unabhängige Risiko erkennt nun auch die Bundesrepublik Deutschland an.<sup>72</sup>

105. Zweitens verbietet § 3 Abs. 5 in Verbindung mit § 2 Nr. 12 der Düngeverordnung die Düngung bei gefrorenem Boden nur bei einem *"Boden, der durchgängig gefroren ist und im Verlauf des Tages nicht oberflächlich auftaut"*. Die oben genannte Studie sieht keine solche Ausnahme für Böden vor, die während eines 24-Stunden-Zyklus gefrieren und auftauen. Vielmehr belegt eine frühere Studie, auf die sich der Gerichtshof in einem ähnlich gelagerten Fall stützte, dass sich die Zyklen des Gefrierens und Auftauens wesentlich auf die Mineralisierungsrate auswirken, da das Gefrieren der aufgetauten Böden einen Stickstoffmineralisierungsschub bewirkt.<sup>73</sup>
106. Die deutsche Regierung erkennt implizit an, dass die geltenden Regeln für schneebedeckte und gefrorene Böden nicht den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, indem sie ankündigte, die geplante Novellierung der Düngeverordnung werde künftig die Empfehlungen der obigen Studie inhaltsgleich übernehmen.<sup>74</sup>

## VI. ZUSAMMENFASSUNG

107. Die Bundesrepublik Deutschland verstößt gegen Artikel 5 Absatz 5, indem sie keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen getroffen hat, obwohl spätestens mit der Übermittlung des fünften Berichts Deutschlands gemäß Artikel 10 der Richtlinie über den Zeitraum 2008-2011 am 4. Juli 2012 deutlich wurde, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht ausreichen.
108. Außerdem verletzt die Bundesrepublik Deutschland Art. 5 Abs. 7 der Richtlinie, indem sie das deutsche Aktionsprogramm nicht fortgeschrieben hat, obwohl dies angesichts der im oben genannten Bericht vom 4. Juli 2012 aufgezeigten Lage erforderlich gewesen wäre. Dabei hätte die Bundesrepublik Deutschland jedenfalls die Maßnahmen treffen müssen, die den inhaltlichen Anforderungen von Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 in Verbindung

---

<sup>71</sup> Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Part D – Recommendations for Measures, December 2011 (**Anlage 16**), S. 55.

<sup>72</sup> Siehe Erläuterung zu § 5 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**), S. 101.

<sup>73</sup> Urteil *Kommission/Frankreich*, C-237/12, ECLI:EU:C:2014:2152, Rn. 159.

<sup>74</sup> Mitteilung vom 10. September 2014 (**Anlage 10**), S. 25; vgl. § 5 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs, Anlage 2 der Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**).

mit den Anhängen II und III der Richtlinie vollständig und ordnungsgemäß entsprechen. Bei den geltenden deutschen Regeln ist dies nicht der Fall, da sie

- im Hinblick auf den Grundsatz einer ausgewogenen Düngung eine Düngebedarfsermittlung enthalten, die den tatsächlichen Nährstoffbedürfnissen der einzelnen Kulturen, den Erfordernissen in den verschiedenen bodenklimatischen Regionen und der Beachtung des Einflusses der Düngung auf den Wasserschutz nicht gerecht wird, und einen betrieblichen Nährstoffüberschuss von bis zu 60 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr zulassen (vgl. Anhang III Nr. 1. Ziff. 3 der Richtlinie);
- bei den Sperrzeiten eine Ausnahme für "*Festmist ohne Geflügelkot*" vorsehen, keine Differenzierung nach bodenklimatischen Regionen, Arten von Düngemitteln, Düngeverfahren und anderen Umweltfaktoren enthalten und lediglich Sperrzeiten einer Dauer von zweieinhalb bis drei Monaten vorschreiben (vgl. Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 und Anhang II Punkt A Nr. 1 der Richtlinie);
- im Hinblick auf das vorgeschriebene Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung Lagerkapazitäten vorschreiben, die von zu kurzen Sperrzeiten ausgehen und – mit der Ausnahme der Verordnungen Berlins, Sachsens und Thüringens – nur die Lagerung flüssigen Dungs betreffen (vgl. Anhang II Punkt A Nr. 5 der Richtlinie);
- auf Grünland und auf Feldgras unter bestimmten Voraussetzungen das Aufbringen einer Höchstmenge Dungs erlauben, die 230 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr entspricht (vgl. Anhang III Nr. 2 Unterabsatz 1 der Richtlinie);
- im Hinblick auf das Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen Ausnahmen für Festmist, ausgenommen Geflügelkot, vorsehen, Beschränkungen für das Aufbringen stark stickstoffhaltiger Düngemittel erst ab einer Hangneigung von mehr als 10% und Verbote in diesem Fall nur innerhalb eines Abstandes von drei Metern zur Böschungsoberkante des Gewässers vorsehen und dabei vielfach von der einschlägigen wissenschaftlichen Studie abweichen (vgl. Anhang II Punkt A Nr. 2 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a der Richtlinie);
- das Ausbringen von Düngemitteln nur bei einer Schneedecke mehr als fünf Zentimetern und bei "*Boden, der durchgängig gefroren ist und im Verlauf des Tages nicht oberflächlich auftaut*" verbieten (vgl. Anhang II Punkt A Nr. 3 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b der Richtlinie).



109. Die regelmäßigen Hinweise der deutschen Regierung auf die geplante Novellierung der Düngeverordnung<sup>75</sup> widerlegen nicht die geltend gemachten Verstöße gegen Art. 5 Abs. 5 und Abs. 7 der Richtlinie. Denn die entsprechenden Regeln sind weder bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist am 11. September 2014 noch seitdem in Kraft getreten.

## VII. ANTRÄGE

110. Aus den oben aufgeführten Gründen beantragt die Kommission, der Gerichtshof möge

- feststellen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 in Verbindung den Anhängen II und III der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verstoßen hat, indem sie nicht zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen getroffen hat, sobald deutlich wurde, dass die Maßnahmen des Aktionsprogramms zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht ausreichen, und sie das Aktionsprogramm nicht überarbeitet hat, um es mit den verbindlichen Anforderungen der Anhänge II und III in Einklang zu bringen.
- der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens auferlegen.

Christoph HERMES

Emmanuel MANHAEVE

*Prozessbevollmächtigte der Kommission*

---

<sup>75</sup> Mitteilung vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 2**), Schreiben Staatssekretär Dr. Kloos vom 21. Dezember 2015 (**Anlage 14**) und vom 27. Oktober 2015 (**Anlage 13**), Mitteilung vom 24. Juni 2015 (**Anlage 11**), Mitteilung vom 10. September (**Anlage 10**), Mitteilung vom 13. Dezember 2013 (**Anlage 7**).

## ANLAGENVERZEICHNIS

<b>Anlage 1</b>	Düngeverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2007 (BGBl. I S. 221), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 36 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist	<b>Seite 6, Rn. 12</b>
<b>Anlage 2</b>	Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 21. Dezember 2015	<b>Seite 9, Rn. 22 Seite 13, Rn. 40 Seite 18, Rn. 65 Seite 19, Rn. 69 Seite 22, Rn. 78 Seite 24, Rn. 84 Seite 22, Rn. 89 Seite 27, Rn. 99 Seite 28, Rn. 104 Seite 29, Rn. 106 Seite 31, Rn. 109</b>
<b>Anlage 3</b>	Schreiben der Generaldirektion Umwelt vom 24. März 2011 Nr. ENV/KF D(2011)310894	<b>Seite 9, Rn. 23</b>
<b>Anlage 4</b>	Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 4. Juli 2012, 5. Bericht gemäß Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG	<b>Seite 9, Rn. 24 Seite 10, Rn. 25</b>
<b>Anlage 5</b>	Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, SWD(2013) 405 final	<b>Seite 10, Rn. 25</b>
<b>Anlage 5a</b>	Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2008–2011	<b>Seite 10, Rn. 25</b>
<b>Anlage 6</b>	Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland vom 18. Oktober 2013	<b>Seite 11, Rn. 27</b>
<b>Anlage 7</b>	Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 13. Dezember 2013	<b>Seite 11, Rn. 28 Seite 13, Rn. 40 Seite 19, Rn. 69 Seite 22, Rn. 78 Seite 24, Rn. 84, Seite 27, Rn. 98, 99 Seite 33, Rn. 109</b>
<b>Anlage 8</b>	Schreiben der Generaldirektion Umwelt vom 7. Februar 2014	<b>Seite 11, Rn. 29</b>
<b>Anlage 9</b>	Begründete Stellungnahme an die Bundesrepublik Deutschland vom 11. Juli 2014	<b>Seite 11, Rn. 30</b>

<b>Anlage 10</b>	Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 10. September 2014	<b>Seite 11, Rn. 31</b> <b>Seite 13, Rn. 40, 41</b> <b>Seite 14, Rn. 43</b> <b>Seite 16, Rn. 56,</b> <b>Seite 17, Rn. 60, 61</b> <b>Seite 18, Rn. 63, 64, 65</b> <b>Seite 19, Rn. 69</b> <b>Seite 21, Rn. 76,</b> <b>Seite 22, Rn. 78</b> <b>Seite 24, Rn. 83</b> <b>Seite 24, Rn. 84</b> <b>Seite 25, Rn. 88, 89</b> <b>Seite 27, Rn. 97, 99</b> <b>Seite 29, Rn. 106</b> <b>Seite 31, Rn. 109</b>
<b>Anlage 11</b>	Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 24. Juni 2015	<b>Seite 12, Rn. 32</b> <b>Seite 13, Rn. 40</b> <b>Seite 31, Rn. 109</b>
<b>Anlage 12</b>	Schreiben der Generaldirektion Umwelt vom 16. Oktober 2015	<b>Seite 12, Rn. 33</b>
<b>Anlage 13</b>	Schreiben von Staatssekretär Dr. Kloos an die Generaldirektion Umwelt vom 27. Oktober 2015	<b>Seite 12, Rn. 34</b> <b>Seite 13, Rn. 40</b> <b>Seite 31, Rn. 109</b>
<b>Anlage 14</b>	Schreiben von Staatssekretär Dr. Kloss an die Generaldirektion Umwelt vom 21. Dezember 2015	<b>Seite 12, Rn. 34</b> <b>Seite 13, Rn. 40</b> <b>Seite 31, Rn. 109</b>
<b>Anlage 15</b>	Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, December 2011, Part C – Analysis of the processes in soil that influence nutrient leaching and runoff	<b>Seite 14, Rn. 43</b>
<b>Anlage 16</b>	Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Part D – Recommendations for Measures, December 2011	<b>Seite 20, Rn. 73</b> <b>Seite 26, Rn. 92</b> <b>Seite 28, Rn. 102, 104</b>
<b>Anlage 17</b>	Bayern - Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe vom 18. Januar 2006	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 18</b>	Brandenburg - Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über vom 19. Oktober 1995	<b>Seite 23, Rn. 80</b>

<b>Anlage 19</b>	Baden-Württemberg - Verordnung des Umweltministeriums über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe; (Anlagenverordnung wassergefährdende Stoffe - VAwS) vom 11. Februar 1994	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 20</b>	Berlin - Verordnung über Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Jauche, Gülle, Festmist und Silagesickersäften vom 11. Dezember 1997	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 21</b>	Bremen - Verordnung über Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Jauche, Gülle, Festmist und Silagesickersäften vom 23. April 1997	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 22</b>	Hamburg - Verordnung über Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Jauche, Gülle, Festmist und Silagesickersäften (JGS-Anlagenverordnung - JGS-VO) vom 8. Juni 1999	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 23</b>	Hessen - Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (Anlagenverordnung - VAwS)	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 24</b>	Mecklenburg-Vorpommern - Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (Anlagenverordnung - VAwS) vom 5. Oktober 1993	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 25</b>	Niedersachsen - Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (Anlagenverordnung - VAwS -) vom 17. Dezember 1997	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 26</b>	Nordrhein-Westfalen - Verordnung zur Umsetzung von Artikel 4 und 5 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen vom 13. November 1998	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 27</b>	Rheinland-Pfalz - Landesverordnung über Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Jauche, Gülle, Silagesickersäften, Festmist und Silagen (JGSF-Verordnung) vom 1. April 1999	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 28</b>	Saarland - Verordnung über Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Jauche, Gülle, Festmist, Silagesickersäften (JGS-Anlagen-	<b>Seite 23, Rn. 80</b>

	VO) vom 12. November 1997	
<b>Anlage 29</b>	Sachsen-Anhalt - Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (VAwS) des Landes Sachsen-Anhalt vom 28. März 2006	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 30</b>	Sachsen - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Dung und Silagesickersäften (Sächsische Dung- und Silagesickersaftanlagenverordnung – SächsDuSVO) vom 26. Februar 1999	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 31</b>	Schleswig-Holstein - Landesverordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (Anlagenverordnung - VAwS) vom 29. April 1996	<b>Seite 23, Rn. 80</b>
<b>Anlage 32</b>	Thüringer Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (Thüringer Anlagenverordnung - ThürVAwS -) vom 25. Juli 1995	<b>Seite 23, Rn. 80</b>