

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer)

21. Juni 2018(*)

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 91/676/EWG – Art. 5 Abs. 5 und 7 – Anhang II Teil A Nrn. 1 bis 3 und 5 – Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 und Nr. 2 – Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen – Unzulänglichkeit der geltenden Maßnahmen – Zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen – Fortschreibung des Aktionsprogramms – Begrenzung des Ausbringens – Ausgewogene Düngung – Zeiträume des Ausbringens – Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung – Ausbringen auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen und auf gefrorenen oder schneebedeckten Böden“

In der Rechtssache C-543/16

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 27. Oktober 2016,

Europäische Kommission, vertreten durch C. Hermes und E. Manhaeve als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch T. Henze und J. Möller als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch:

Königreich Dänemark, vertreten durch C. Thorning und M. Wolff als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Vajda, der Richterin K. Jürimäe (Berichterstatlerin) und des Richters C. Lycourgos,

Generalanwalt: M. Bobek,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 in Verbindung mit Anhang II Teil A Nrn. 1 bis 3 und 5 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 und Nr. 2 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. 1991, L 375, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 (ABl. 2008, L 311, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 91/676) verstoßen hat, indem sie nicht zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen getroffen hat, sobald deutlich wurde, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms nicht ausreichen, und dieses Aktionsprogramm nicht überarbeitet hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 2 Gemäß dem elften Erwägungsgrund der Richtlinie 91/676 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“.
- 3 Art. 1 dieser Richtlinie sieht vor:
- „Diese Richtlinie hat zum Ziel,
- die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und
 - weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.“
- 4 Art. 2 Buchst. e der Richtlinie bestimmt:
- „Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet:
- ...
- e) ‚Düngemittel‘: 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.“
- 5 Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie lautet:
- „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.“
- 6 Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 91/676 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;

...“

7 In Art. 5 der Richtlinie heißt es:

„(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.

...

(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.“

8 Art. 10 der Richtlinie sieht vor:

„(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.“

9 Anhang I dieser Richtlinie trägt die Überschrift „Kriterien für die Bestimmung der Gewässer nach Artikel 3 Absatz 1“. Anhang I Teil A bestimmt:

„Gewässer nach Artikel 3 Absatz 1 werden unter anderem nach folgenden Kriterien bestimmt:

1. wenn Binnengewässer, insbesondere solche, die zur Trinkwassergewinnung genutzt werden oder bestimmt sind, eine höhere Nitratkonzentration als die nach der Richtlinie 75/440/EWG festgesetzte Konzentration enthalten oder enthalten können und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden;
2. wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält oder enthalten könnte und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden;
3. wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und in Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde oder in naher Zukunft zu befürchten ist und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden.

...“

10 Anhang II der Richtlinie 91/676 trägt die Überschrift „Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft“. Anhang II Teil A sieht vor:

„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 [Europäischen Union] 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;

...

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;

...“

11 In Anhang III der Richtlinie, der mit „Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a) aufzunehmen sind“, überschrieben ist, heißt es:

„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.

...“

- 12 Anhang V der Richtlinie 91/676, der die Überschrift „Informationen für die Berichte nach Artikel 10“ trägt, sieht in Nr. 4 Buchst. e vor, dass diese Berichte eine Übersicht über die Aktionsprogramme enthalten, insbesondere über „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“.

Deutsches Recht

- 13 Die Richtlinie 91/676 wurde durch die Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen vom 10. Januar 2006 (BGBl. I S. 221), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 36 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) (im Folgenden: Düngeverordnung), in deutsches Recht umgesetzt.

- 14 § 2 Nr. 12 der Düngeverordnung bestimmt den Begriff „gefrorener Boden“ wie folgt:

„... Boden, der durchgängig gefroren ist und im Verlauf des Tages nicht oberflächlich auftaut“.

- 15 § 3 Abs. 4 bis 7 der Düngeverordnung sieht vor:

„(4) Aufbringungszeitpunkt und -menge sind bei Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten oder Pflanzenhilfsmitteln so zu wählen, dass verfügbare oder verfügbar werdende Nährstoffe den Pflanzen weitestmöglich zeitgerecht in einer dem Nährstoffbedarf der Pflanzen entsprechenden Menge zur Verfügung stehen.

(5) 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. ...

(6) 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.

(7) 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.“

- 16 § 4 der Düngeverordnung bestimmt:

„...“

(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. ...

(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 ...

(5) 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.

...“

17 In § 5 der Düngeverordnung heißt es:

„(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.

...“

18 § 6 der Düngeverordnung 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

...

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

...

nicht überschreitet, wird vermutet, dass die Anforderungen des § 3 Abs. 4 erfüllt sind. ...“

19 Regeln für das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung bestehen auf Länderebene.

Vorverfahren

20 Am 4. Juli 2012 übersandte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission ihren fünften Bericht (im Folgenden: fünfter Bericht) gemäß Art. 10 der Richtlinie 91/676. Am 1. November 2012 übermittelte sie der Kommission außerdem die digitalen Daten zur Wasserqualität für den Zeitraum 2008 bis 2011, auf die dieser Bericht gestützt war.

21 Am 18. Oktober 2013 richtete die Kommission ein Mahnschreiben an die Bundesrepublik Deutschland, da sie der Auffassung war, dass der fünfte Bericht deutlich mache, dass sich die Wasserqualität im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum nicht verbessert habe. In dem Mahnschreiben führte sie aus, dass dieser Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 der Richtlinie 91/676 sowie aus den Anhängen II und III dieser Richtlinie nicht nachgekommen sei. Konkret warf die Kommission der Bundesrepublik

Deutschland vor, keine zusätzlichen Maßnahmen getroffen und das bestehende Aktionsprogramm nicht überarbeitet zu haben, als anhand des fünften Berichts deutlich geworden sei, dass die bestehenden Maßnahmen nicht ausreichen, um die Ziele der Richtlinie 91/676 zu verwirklichen.

- 22 Die deutsche Regierung antwortete auf das Mahnschreiben mit Schreiben vom 13. Dezember 2013. Sie führte zum einen aus, dass die Düngeverordnung Anpassungen gegenüber dem Zeitraum von 2006 bis 2009 enthalte. Zum anderen erläuterte sie, dass die Düngeverordnung novelliert werde und ihr Inkrafttreten, mit dem die Bundesrepublik Deutschland den Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676 nachkommen werde, für November 2014 zu erwarten sei.
- 23 Am 11. Juli 2014 übersandte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland die mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie die im Mahnschreiben erhobenen Rügen aufrechterhielt, und forderte die Bundesrepublik Deutschland auf, die erforderlichen Maßnahmen binnen einer Frist von zwei Monaten, d. h. vor dem 11. September 2014, zu treffen.
- 24 Mit Schreiben vom 10. September 2014 antwortete die Bundesrepublik Deutschland auf die mit Gründen versehene Stellungnahme. Sie führte u. a. aus, dass sie mit der vorgesehenen Änderung der Düngeverordnung ihren Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 der Richtlinie 91/676 nachkommen werde. Mit Schreiben vom 24. Juni und 27. Oktober 2015 legte sie der Kommission Entwürfe zur Änderung des Düngegesetzes vom 9. Januar 2009 (BGBl. I S. 54 und 136) und der Düngeverordnung vor.
- 25 Da die Kommission diese Antwort für nicht zufriedenstellend hielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.
- 26 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 28. März 2017 ist das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland zugelassen worden.

Zur Klage

- 27 Zur Begründung ihrer Klage erhebt die Kommission zwei Rügen, die auf einen Verstoß zum einen gegen Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 und zum anderen gegen Art. 5 Abs. 7 dieser Richtlinie in Verbindung mit Anhang II Teil A Nrn. 1 bis 3 und 5 sowie Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 und Nr. 2 der Richtlinie gestützt sind.

Erste Rüge: Verstoß gegen Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676

Vorbringen der Parteien

- 28 Die Kommission wirft der Bundesrepublik Deutschland vor, sie habe keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen getroffen, obwohl spätestens mit der Übermittlung des fünften Berichts am 4. Juli 2012 deutlich geworden sei, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht ausreichen.
- 29 Als Erstes ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 von den Mitgliedstaaten zu treffen seien, sobald festgestellt werde, dass sie erforderlich seien (Urteil vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande, C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 166).
- 30 Hierzu führt die Kommission erstens aus, dass die Bundesrepublik Deutschland zwar

mehrfach auf eine geplante Novellierung der Düngeverordnung verwiesen habe, eine solche Novellierung aber bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, also am 11. September 2014, noch nicht in Kraft getreten gewesen sei und auch seitdem nicht in Kraft getreten sei.

- 31 Zweitens habe die Bundesrepublik Deutschland zwar vorgetragen, dass die Düngeverordnung in der Fassung der Bekanntmachung von 2007 gegenüber der früheren Fassung bereits verschärfte Maßnahmen enthalte. Diese Maßnahmen könnten jedoch nicht als „zusätzliche Maßnahmen“ oder „verstärkte Aktionen“ im Sinne von Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 gewertet werden, da sie schon in der Düngeverordnung von 2007 vorgesehen seien und keine Reaktion auf die Daten zur Wasserqualität im fünften Bericht darstellten.
- 32 Als Zweites macht die Kommission geltend, aus dem fünften Bericht und den ihm zugrunde liegenden Daten ergebe sich, dass sich die Wasserqualität im Zeitraum 2008–2011 gegenüber dem Zeitraum 2004–2007 nicht verbessert habe. Sie stützt sich insoweit auf vier Befunde, von denen drei von der Bundesrepublik Deutschland nicht bestritten würden.
- 33 So bestreite Deutschland die folgenden Befunde nicht, nämlich erstens, dass die deutsche Nordsee insbesondere wegen der zu hohen Stickstoffeinträge über die Flüsse und die Atmosphäre ein Eutrophierungsproblemgebiet sei. Im Einzelnen verweise die Bundesrepublik Deutschland im fünften Bericht auf im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR) erarbeitete Berichte, in denen „die gesamte innere Deutsche Bucht einschließlich des Wattenmeers als Eutrophierungsproblemgebiet [ausgewiesen]“ und festgestellt werde, dass „Eutrophierung eines der größten ökologischen Probleme auch der deutschen Nordsee ist und dass insbesondere die Stickstoffeinträge über die Flüsse und die Atmosphäre weiterhin zu hoch sind“.
- 34 Zweitens befänden sich die in der ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland klassifizierten offenen Seegebiete und Küstenzonen der Ostsee in einem moderaten bis schlechten Eutrophierungszustand, und fast alle deutschen Küstenwasserkörper verfehlten den guten ökologischen Zustand aufgrund von Eutrophierungseffekten. In diesem Zusammenhang verweise die Bundesrepublik Deutschland im fünften Bericht auf im Rahmen der Helsinki-Konvention durchgeführte Studien, aus denen hervorgehe, dass „die 9 in der deutschen AWZ [(ausschließlichen Wirtschaftszone)] klassifizierten offenen Seegebiete und Küstenzonen sich in einem moderaten bis schlechten Eutrophierungszustand befinden“ und „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“.
- 35 Drittens hätten die Nitratkonzentrationen im Grundwasser an 40 % der Messstellen zugenommen.
- 36 Dagegen bestreite die Bundesrepublik Deutschland den Befund, wonach der Anteil an Grundwassermessstellen mit Nitratkonzentrationen von 50 mg/l und höher von 50 % für den Zeitraum 2004–2007 auf 50,3 % für den Zeitraum 2008–2011 gestiegen sei. Ihrer Auffassung nach zeige der fünfte Bericht, dass dieser Prozentsatz von 53,1 % für den Zeitraum 2004–2006 auf 49,4 % für den Zeitraum 2008–2010 zurückgegangen sei. Was diese Diskrepanz angehe, halte die Kommission ihre eigenen Angaben, die auf den von der Bundesrepublik Deutschland am 1. November 2012 übermittelten digitalen Messdaten beruhten, für verlässlicher.

- 37 Zum einen seien die Angaben, die sie im Rahmen der Überprüfung der Durchführung der Richtlinie 91/676 auswerte, nämlich nicht nur auf die Berichte der Mitgliedstaaten, sondern vor allem auch auf die von diesen übermittelten Messdaten gestützt. Zum anderen erkläre sich die Diskrepanz zwischen den von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Zahlen und den Zahlen ihrer eigenen Dienststellen dadurch, dass die Kommission auf ein gewichtetes Mittel abstelle. Während die Mitgliedstaaten für jede Messstation einen durchschnittlichen Messwert pro Jahr übermittelten, gewichte die Kommission diese durchschnittlichen jährlichen Messwerte somit danach, auf wie vielen Proben sie basierten, da Werte, die auf mehr Proben beruhten, verlässlicher seien.
- 38 Als Drittes führt die Kommission zum Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, das im Rahmen der Europäischen Umweltagentur geschaffene Messnetz sei repräsentativer als das von Deutschland entwickelte sogenannte Belastungsmessnetz, in ihrer Erwiderung aus, dass die Bundesrepublik Deutschland sich selbst dazu entschlossen habe, das von ihr konzipierte Belastungsmessnetz zu verwenden, um nach Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 91/676 die Wirksamkeit ihres Aktionsprogramms zu überprüfen. Wenn das Belastungsmessnetz nunmehr aufzeige, dass sich die Nitratbelastung des Grundwassers nicht verbessert habe, belege dies die Unwirksamkeit des deutschen Aktionsprogramms.
- 39 Als Viertes entgegnet die Kommission auf das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist am 11. September 2014 sei es noch nicht möglich gewesen, verlässliche Rückschlüsse auf die Wirksamkeit aller Maßnahmen der Düngeverordnung abzuleiten, in ihrer Erwiderung, dass es nicht möglich sei, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen mit der Begründung, dass sich die erhofften positiven Auswirkungen des Aktionsprogramms noch nicht gezeigt hätten, immer weiter aufzuschieben.
- 40 Die Bundesrepublik Deutschland macht als Erstes geltend, es sei weder zum Zeitpunkt der Übermittlung des fünften Berichts, d. h. am 4. Juli 2012, noch bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, also am 11. September 2014, evident gewesen, dass die Maßnahmen, die sie erlassen habe, nicht ausreichend gewesen seien.
- 41 So gehe erstens aus dem fünften Bericht hervor, dass die Nitratkonzentrationen im Zeitraum 2004–2006 an 53,1 % der Grundwassermessstellen des Belastungsmessnetzes bei 50 mg/l und höher lagen und dass sich dieser Prozentsatz im Zeitraum 2008–2010 auf 49,4 % verbessert habe. Zwar sei dieser Prozentsatz nach der Methode des arithmetischen Mittels berechnet worden, es sei jedoch rechtlich nicht zwingend, die Methode des gewichteten Mittels anzuwenden.
- 42 Zweitens sei es umso weniger evident, dass die geltenden Maßnahmen nicht ausgereicht hätten, als die Auswertung im fünften Bericht auf die 162 Grundwassermessstellen des Belastungsmessnetzes beschränkt gewesen sei. Dieses Netz sei jedoch für die allgemeine Nitratsituation im oberflächennahen Grundwasser in Deutschland nicht repräsentativ. Für eine allgemeine Beschreibung der Verteilung und zum Vorkommen von Nitrat im Grundwasser besser geeignet sei das für die gesamte Fläche Deutschlands repräsentative Messnetz zur Berichterstattung an die Europäische Umweltagentur. Die im Rahmen dieses Netzes gesammelten Daten zeigten, dass die Überschreitung der Qualitätsnorm für Nitrat von 14,9 % im Zeitraum 2004–2006 auf 14,3 % im Zeitraum 2008–2010 zurückgegangen sei.
- 43 Als Zweites macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, dass die Pflicht zu zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen erst eintrete, wenn die Unzulänglichkeit der geltenden Maßnahmen „deutlich wird“.

- 44 Insoweit trägt sie erstens vor, dass die Mitgliedstaaten noch keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen ergreifen müssten, solange nur Anhaltspunkte bestünden oder sich nur die Gefahr abzeichne, dass sich die Ziele der Richtlinie 91/67 mit den geltenden Maßnahmen nicht erreichen ließen. Sie seien dazu erst dann verpflichtet, wenn kein vernünftiger Zweifel mehr daran bestehen könne, dass die geltenden Maßnahmen nicht ausreichten.
- 45 Zweitens beinhalte die Frage, ob die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele ausreichten, eine Prognose über die zukünftige Nitratbelastung der Gewässer. Es müsse also zunächst ermittelt werden, wie lange es dauern werde, bis die geltenden Maßnahmen ihre volle Wirkung entfalteten, und sodann müssten die Effekte extrapoliert werden, die diese Maßnahmen entfaltet hätten, um zu beurteilen, ob die ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Richtlinie 91/676 ausreichten.
- 46 In diesem Zusammenhang verweist die Bundesrepublik Deutschland auf das Urteil vom 19. Dezember 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 57, 58 und 60), aus dem sich ergebe, dass die Mitgliedstaaten über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügten, wenn eine Entscheidung Prognosen erfordere und besonders komplex sei. Die in diesem Urteil aufgestellten Grundsätze seien auf die vorliegende Rechtssache anzuwenden.
- 47 Drittens habe die Bundesrepublik Deutschland die Grenzen des ihr eröffneten Beurteilungsspielraums beachtet. So sei der Anteil der Gewässer mit einer Nitratkonzentration von 50 mg/l und höher in dem fraglichen Zeitraum zurückgegangen. Dieser Rückgang sei zwar nicht sehr markant gewesen, ein deutlicherer, schlagartiger Rückgang der Belastung sei aufgrund der sehr langen Sicker- und Fließzeiten des Wassers im Untergrund aber auch nicht zu erwarten gewesen.
- 48 Zudem könne ein Mitgliedstaat die Feststellung, dass die geltenden Maßnahmen nicht ausreichten, erst dann treffen, wenn er alle ihre Auswirkungen hinreichend beurteilt habe. Am 11. September 2014 sei es jedoch nicht möglich gewesen, die Auswirkungen aller Maßnahmen der Düngeverordnung von 2007 verlässlich festzustellen. Aufgrund der regionalen hydrogeologischen Bedingungen könnten spürbare Auswirkungen der im Zuge der Novellierung der Düngeverordnung von 2007 eingeführten Maßnahmen erst nach mehreren Jahren verlässlich festgestellt werden. Dies gehe auch aus der von der Kommission angeführten Studie „Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources“ (Empfehlungen hinsichtlich der Durchführung von Aktionsprogrammen gemäß der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, im Folgenden: wissenschaftliche Studie) hervor.
- 49 Als Drittes führt die Bundesrepublik Deutschland aus, sie habe nicht beabsichtigt, den Erlass zusätzlicher Maßnahmen „auf ewig“ aufzuschieben. So habe der Bundesrat am 10. und 31. März 2017 der Änderung des Düngegesetzes vom 9. Januar 2009 und der Novelle der Düngeverordnung zugestimmt.
- 50 Das Königreich Dänemark unterstützt die Bundesrepublik Deutschland.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 51 Nach ihrem Art. 1 hat die Richtlinie 91/676 zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.

- 52 Gemäß Art. 5 Abs. 5 dieser Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten 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 Abs. 4 dieses Artikels zur Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele nicht ausreichen.
- 53 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müssen die Mitgliedstaaten die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen nach Art. 5 Abs. 5 ab dem Beginn des ersten Aktionsprogramms oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme durchführen, d. h., sobald festgestellt wird, dass sie erforderlich sind (Urteil vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande, C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 166).
- 54 Die Kommission wirft der Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen vor, keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen getroffen zu haben, obwohl aus dem fünften Bericht hervorgegangen sei, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms zur Verwirklichung der mit der Richtlinie 91/676 verfolgten Ziele nicht ausreichten. Demgegenüber ist dieser Mitgliedstaat der Auffassung, es stehe nicht fest, dass die Maßnahmen, die er zur Umsetzung dieser Richtlinie getroffen habe, zum Zeitpunkt der Übermittlung des fünften Berichts, also am 4. Juli 2012, oder bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, d. h. am 11. September 2014, nicht ausgereicht hätten.
- 55 Insoweit ist als Erstes darauf hinzuweisen, dass die Kommission diese Rüge auf den fünften Bericht und die von der Bundesrepublik Deutschland am 1. November 2012 übermittelten technischen Daten stützt, aus denen sie ableitet, dass sich die Wasserqualität im Zeitraum 2008–2011 gegenüber dem Zeitraum 2004–2007 nicht verbessert hat.
- 56 Sie stützt sich dabei insbesondere auf vier Befunde, die sie dem fünften Bericht und den von der Bundesrepublik Deutschland am 1. November 2012 übermittelten technischen Daten entnimmt: Erstens sei der Prozentsatz der Messstellen, bei denen Nitratkonzentrationen von 50 mg/l und mehr gemessen worden seien, von 50 % für den Zeitraum 2004–2007 auf 50,3 % für den Zeitraum 2008–2011 gestiegen. Zweitens hätten an 40 % der Messstellen die Nitratkonzentrationen im Grundwasser zugenommen. Drittens sei, wie in Rn. 33 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die deutsche Nordsee insbesondere wegen der zu hohen Stickstoffeinträge über die Flüsse und die Atmosphäre ein Eutrophierungsproblemgebiet. Viertens befänden sich die in der ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland klassifizierten offenen Seegebiete und Küstengebiete der Ostsee, wie in Rn. 34 des vorliegenden Urteils ausgeführt, in einem moderaten bis schlechten Eutrophierungszustand, und fast alle deutschen Küstenwasserkörper verfehlten den guten ökologischen Zustand aufgrund von Eutrophierungseffekten.
- 57 Die Bundesrepublik Deutschland entgegnet erstens, dass aus dem fünften Bericht hervorgehe, dass die Nitratkonzentrationen im Zeitraum 2004–2006 an 53,1 % der Grundwassermessstellen des Belastungsmessnetzes bei 50 mg/l und höher gelegen hätten und dass sich dieser Prozentsatz im Zeitraum 2008–2010 auf 49,4 % verbessert habe. Die Diskrepanz zwischen diesen Prozentsätzen und den von der Kommission mitgeteilten lasse sich dadurch erklären, dass sie die Methode des arithmetischen Mittels angewandt habe, wohingegen die Kommission das gewichtete Mittel herangezogen habe. Es sei rechtlich nicht zwingend, die Methode des gewichteten Mittels anzuwenden.
- 58 Zweitens sei die Auswertung im fünften Bericht auf 162 Grundwassermessstellen des

Belastungsmessnetzes beschränkt gewesen, das – anders als das im Rahmen der Europäischen Umweltagentur eingerichtete Messnetz – für die Nitratsituation im oberflächennahen Grundwasser nicht repräsentativ sei. Die in diesem letzteren Netz gesammelten Daten zeigten, dass die Überschreitung der Qualitätsnorm für Nitrat von 14,9 % im Zeitraum 2004–2006 auf 14,3 % im Zeitraum 2008–2010 zurückgegangen sei.

- 59 Damit bestreitet die Bundesrepublik Deutschland die ersten beiden der vier in Rn. 56 des vorliegenden Urteils angeführten Befunde. Hinsichtlich des dritten und des vierten Befunds, die in den Rn. 33 und 34 des vorliegenden Urteils im Einzelnen dargelegt sind und das Eutrophierungsproblem betreffen, trägt dieser Mitgliedstaat in seinen Schriftsätzen lediglich vor, dass sich daraus, dass der Eutrophierungszustand der deutschen Nordsee und Ostsee laut dem fünften Bericht moderat bis schlecht sei, keine Pflicht ableiten lasse, weitere Maßnahmen zu ergreifen. Die Abnahme der Messstellen mit einer Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l und die im entscheidungserheblichen Zeitpunkt erwarteten weiteren Verbesserungen aufgrund der bereits ergriffenen Maßnahmen würden mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auch zu einer Verbesserung des Eutrophierungszustands der deutschen Küstengewässer führen. Die Bundesrepublik Deutschland räumt somit ein, dass in diesen Gewässern ein Eutrophierungsproblem bestand und sich der Eutrophierungszustand dieser Gewässer zum Zeitpunkt des fünften Berichts trotz der Maßnahmen, die sie gemäß Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 91/676 getroffen hatte, nicht verbessert hatte.
- 60 Aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil A Nrn. 2 und 3 der Richtlinie 91/676 ergibt sich jedoch, dass Gewässer nicht nur dann als von Verunreinigung betroffen angesehen werden, wenn Grundwasser mehr als 50 mg/l Nitrat enthält, sondern insbesondere auch dann, wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und Meeren eine Eutrophierung festgestellt wurde. Nach der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten in jedem dieser Fälle verpflichtet, die in Art. 5 der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zu treffen.
- 61 Daraus folgt, dass der von der Bundesrepublik Deutschland im Kern nicht bestrittene Befund, dass eine Eutrophierungsproblematik besteht und, wie dem fünften Bericht zu entnehmen ist, der Eutrophierungszustand der Küstengewässer sich durch die gemäß Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 91/676 getroffenen Maßnahmen nicht verbessern ließ, bereits die Schlussfolgerung zulässt, dass zum einen die bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist geltenden Maßnahmen zur Verwirklichung der in Art. 1 der Richtlinie 91/676 festgelegten Ziele, insbesondere der Verringerung der Gewässerverunreinigung, nicht ausreichten, und dass es zum anderen erforderlich war, nach Art. 5 Abs. 5 dieser Richtlinie zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen zu treffen, ohne dass es einer Erörterung der Frage bedürfte, nach welcher Methode der Anteil der Messstationen zu berechnen ist, bei denen die Nitratkonzentrationen bei 50 mg/l und höher lag, oder welches Messnetz für die Nitratsituation des oberflächennahen Grundwassers am repräsentativsten ist.
- 62 Als Zweites ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen vorträgt, sie sei nicht verpflichtet gewesen, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen nach Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 zu treffen, da sie bei der Bewertung, ob die Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie zur Verwirklichung der in deren Art. 1 genannten Ziele ausreichten, über einen weiten Beurteilungsspielraum verfüge. Am 11. September 2014 habe sie noch die Wirkungen der Maßnahmen ausgewertet, die im Zuge der 2007 erfolgten Novellierung der Düngeverordnung erlassen worden seien.
- 63 Insoweit ist erstens zum Vorbringen der deutschen Regierung, die Pflicht zu zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen trete erst ein, wenn kein vernünftiger Zweifel mehr

daran bestehen könne, dass die geltenden Maßnahmen nicht ausreichen, festzustellen, dass eine solche Auslegung nicht im Einklang mit der in Rn. 53 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung steht, nach der diese Maßnahmen und verstärkten Aktionen zu erlassen sind, sobald festgestellt wird, dass sie erforderlich sind.

- 64 Darüber hinaus nimmt diese Auslegung Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676 jede praktische Wirksamkeit. Denn nach dieser Auslegung könnte der betroffene Mitgliedstaat, auch wenn ein Erfordernis im Sinne dieser Rechtsprechung festgestellt würde, den Erlass zusätzlicher Maßnahmen oder verstärkter Aktionen über einen langen Zeitraum aufschieben und dies allein damit rechtfertigen, dass er sich Gewissheit darüber verschaffen müsse, dass die in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen nicht ausreichend seien. Im vorliegenden Fall ist die deutsche Regierung der Ansicht, sie sei bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, sieben Jahre nach der letzten Novellierung der Düngeverordnung, noch nicht in der Lage gewesen, die Wirksamkeit der im Zuge dieser Novellierung getroffenen Maßnahmen zu bewerten.
- 65 Zweitens kann das Vorbringen der deutschen Regierung nicht durchgreifen, wonach die Mitgliedstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum hätten, da es sich bei der Frage, ob die geltenden Maßnahmen ausreichen, um eine komplexe Entscheidung handele, die eine Prognose über die zukünftige Entwicklung der Nitratbelastung des Grundwassers beinhalte.
- 66 Zwar schließt die Richtlinie 91/676, wie das Königreich Dänemark ausführt, nicht aus, dass bei der Beurteilung der Frage, ob die geltenden Maßnahmen ausreichen oder ob zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen erforderlich sind, Prognosen verwendet werden. So sieht Anhang V Nr. 4 Buchst. e dieser Richtlinie vor, dass der „Bericht“ nach Art. 10 der Richtlinie Prognosen der Mitgliedstaaten über den Zeitraum enthält, in dem die Gewässer voraussichtlich auf die Maßnahmen des Aktionsprogramms reagieren, und zwar unter Angabe der Unsicherheitsfaktoren, mit denen diese Prognosen behaftet sind.
- 67 Aus Art. 5 Abs. 7 der Richtlinie geht jedoch auch hervor, dass die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme mindestens alle vier Jahre überprüfen und sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Abs. 5, fortschreiben. Desgleichen ist Art. 10 der Richtlinie zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten der Kommission für den Vierjahreszeitraum nach Bekanntgabe der Richtlinie 91/676 und für jeden darauffolgenden Vierjahreszeitraum einen Bericht mit den in Anhang V beschriebenen Informationen vorlegen.
- 68 Daher darf nicht außer Acht bleiben, dass die Wirksamkeit der nach Art. 5 Abs. 4 und 5 dieser Richtlinie erlassenen Maßnahmen alle vier Jahre einer Bewertung unterzogen werden muss. Die von der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagene Auslegung läuft indes darauf hinaus, dieser regelmäßigen Bewertung ihre Bedeutung zu nehmen, indem den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, die Entscheidung darüber, ob diese Maßnahmen ausreichen, weit über diesen Vierjahreszeitraum hinaus zu verzögern. Im vorliegenden Fall vertritt die deutsche Regierung nämlich die Ansicht, sie sei bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, also am 11. September 2014, nicht in der Lage gewesen, diese Entscheidung zu treffen, obwohl die letzte Novellierung der Düngeverordnung sieben Jahre zuvor erfolgt und der fünfte Bericht der Kommission zwei Jahre zuvor übersandt worden war.
- 69 Jedenfalls hat hier die Bundesrepublik Deutschland, obwohl ihr im Vorverfahren die Notwendigkeit, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen zu treffen, bewusst war, vor dem Gerichtshof nicht in rechtlich hinreichender Weise nachgewiesen, dass sie nicht in der Lage war, diese Entscheidung bei Ablauf der gesetzten Frist zu treffen, da sie die

Wirkungen der letzten Novellierung der Düngeverordnung noch nicht bewerten konnte.

- 70 Was als Drittes die Zustimmung des Bundesrats im Jahr 2017 zur Änderung des Düngegesetzes vom 9. Januar 2009 und der Düngeverordnung betrifft, genügt der Hinweis, dass nach ständiger Rechtsprechung das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und dass später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (vgl. u. a. Urteil vom 14. September 2017, Kommission/Griechenland, C-320/15, EU:C:2017:678, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 71 Da die Bundesrepublik Deutschland bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen getroffen hatte, obwohl sich aus dem fünften Bericht ergab, dass die geltenden Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie 91/676 nicht ausreichten, ist die erste Rüge begründet.

Zur zweiten Rüge: Verstoß gegen Art. 5 Abs. 7 in Verbindung mit Anhang II Teil A Nrn. 1 bis 3 und 5 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 und Nr. 2 der Richtlinie 91/676

- 72 Mit ihrer zweiten in sechs Teile unterteilten Rüge wirft die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vor, es trotz der im fünften Bericht aufgezeigten Lage unterlassen zu haben, ihr Aktionsprogramm fortzuschreiben, um den Anforderungen der Richtlinie 91/676 nachzukommen. Die Bundesrepublik Deutschland habe dies im Übrigen implizit anerkannt, indem sie sich verpflichtet habe, die Düngeverordnung in jedem der sechs aufgeworfenen Punkte abzuändern.

Vorbemerkungen

- 73 Einleitend trägt die Bundesrepublik Deutschland erstens vor, sie sei im Zeitraum zwischen der Übersendung des fünften Berichts am 4. Juli 2012 und dem Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist am 11. September 2014 nicht verpflichtet gewesen, das deutsche Aktionsprogramm fortzuschreiben. Nach Art. 5 Abs. 7 Satz 1 der Richtlinie 91/676 setze die Verpflichtung, das Aktionsprogramm fortzuschreiben, nämlich voraus, dass weitere Maßnahmen erforderlich seien, was hier nicht der Fall gewesen sei.
- 74 Diesbezüglich genügt die Feststellung, dass der Gerichtshof auf dieses Vorbringen im Rahmen der Prüfung der ersten Rüge geantwortet hat, als er sich mit den Argumenten der Bundesrepublik Deutschland befasst hat. Daher ergibt sich aus dieser Prüfung und der insoweit in Rn. 71 des vorliegenden Urteils gezogenen Schlussfolgerung, dass entgegen dem Vorbringen dieses Mitgliedstaats weitere Maßnahmen erforderlich waren, da die geltenden Maßnahmen nicht ausreichten, um die Ziele der Richtlinie 91/676 zu verwirklichen.
- 75 Zweitens macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Richtlinie sowohl die Ziele der Unionspolitik im Bereich der Umwelt entsprechend den Anforderungen des Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV als auch die Unionsgrundrechte, insbesondere die Art. 15 und 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten hätten. Die verschiedenen betroffenen Belange seien folglich miteinander in Einklang zu bringen. Daher könne die wissenschaftliche Studie bei der Beurteilung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie nicht der alleinige Maßstab sein. Zudem könne dieser Studie keine Rechtsverbindlichkeit zuerkannt werden.

76 Hinsichtlich der Beachtung der Grundrechte ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihr Vorbringen in keiner Weise untermauert hat. Insbesondere hat sie nicht näher dargelegt, inwiefern die von der Kommission vertretene Auslegung der Richtlinie 91/676 und die Umsetzungspflicht, die sich aus dieser Auslegung ableitet, eine Verletzung der Grundrechte darstellen sollen.

77 Zu der wissenschaftlichen Studie ist anzumerken, dass die Kommission weder behauptet hat, diese Studie sei der alleinige Maßstab für die Beurteilung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie 91/676, noch, dass sie rechtsverbindlich sei. Gemäß Art. 5 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie, wonach die Aktionsprogramme die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten berücksichtigen, hat sie ihre Schlussfolgerungen auf die besagte Studie gestützt. Der Bundesrepublik Deutschland stand es jedoch frei, weitere wissenschaftliche Studien und Dokumente vorzulegen, um dem Vorbringen der Kommission entgegenzutreten.

78 Folglich kann das einleitende Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland nicht durchgreifen.

Zum ersten Teil der zweiten Rüge: Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln

– *Vorbringen der Parteien*

79 Die Kommission macht geltend, dass das deutsche Aktionsprogramm Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 der Richtlinie 91/676 nicht entspreche, wonach Aktionsprogramme Vorschriften zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln umfassen müssten, die auf den Grundsatz einer ausgewogenen Düngung gestützt seien, d. h. auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und deren Stickstoffversorgung aus dem Boden und aus der Düngung. Der Gerichtshof habe entschieden, dass diese Vorschrift im Licht des Ziels der Richtlinie 91/676 auszulegen und genau umzusetzen sei.

80 In diesem Zusammenhang verlange § 3 Abs. 4 der Düngeverordnung, dass Düngemittel nur in einer Menge auszubringen seien, die dem Nährstoffbedarf der Pflanzen entspreche. Dies sei durch Berücksichtigung eines *Ex-ante*-Elements, nämlich der Düngebedarfsermittlung, und eines *Ex-post*-Elements, nämlich des Nährstoffvergleichs, zu erreichen.

81 Was zum einen die Düngebedarfsermittlung betreffe, habe die Bundesrepublik Deutschland eingeräumt, dass die geltenden Regeln 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 würden.

82 Was zum anderen den Nährstoffvergleich angehe, werde nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. d der Düngeverordnung bei einem Nährstoffüberschuss an Stickstoff von nicht mehr als 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr vermutet, dass die Anforderungen des § 3 Abs. 4 der Düngeverordnung erfüllt seien. Dieser Überschuss sei wissenschaftlich nicht begründet und übersteige zudem den tatsächlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen. Er bringe daher die Gefahr von Stickstoffeinträgen in Gewässer mit sich, was dem Grundsatz einer ausgewogenen Düngung widerspreche.

83 Die Bundesrepublik Deutschland führt erstens zum *Ex-ante*-Element, der Düngebedarfsermittlung, aus, dass sich landwirtschaftliche Betriebe auf Tabellenwerte stützen müssten, die Bestandteil der Düngeverordnung seien. Würden diese Tabellen konsequent angewandt, sollte die Düngung zu einem ausgeglichenen Nährstoffsaldo

führen. Die Regelungen zur Düngedarfsermittlung seien daher mit dem Grundsatz einer ausgewogenen Düngung vereinbar.

84 Zweitens trägt sie zum *Ex-post*-Element, d. h. dem Nährstoffvergleich, vor, dass ein Wert wie der einheitliche Kontrollwert von 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr erforderlich sei, um auch weiterhin organische Dünger wie Gülle, Festmist und Kompost einsetzen zu können, da sich die Werte für Stickstoff aus solchem Dünger auf den gesamten Stickstoffanteil bezögen, aber nicht den tatsächlich düngewirksamen Stickstoff erfassten.

85 Allerdings könne aus dem zulässigen Stickstoffüberschuss von 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr im Nährstoffvergleich eine Grundwassergefährdung nicht abgeleitet werden. Denn dieser Überschuss spiegele wider, ob die Düngedarfsermittlung mit den erzielten Erträgen des Betriebs korrespondiere. Dieser Kontrollwert erlaube also einen Rückschluss auf die Effizienz des eingesetzten Stickstoffs in dem betreffenden Betrieb.

86 Zudem sei zu beachten, dass der Kontrollwert aufgrund der Berechnungsvorgaben höher ausfalle, wenn im landwirtschaftlichen Betrieb organische Dünger eingesetzt worden seien. Setze der Betrieb ausschließlich Mineraldünger mit hoher Effizienz ein, seien sehr geringe Kontrollwerte möglich.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

87 Gemäß Art. 5 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 der Richtlinie 91/676 müssen die Aktionsprogramme Vorschriften über die Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln enthalten, die auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus der Düngung und aus dem Boden ausgerichtet sein muss.

88 Nach der Rechtsprechung ist diese Bestimmung im Licht des Ziels der Richtlinie 91/676 auszulegen, nämlich die notwendigen Mittel bereitzustellen, um den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande, C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 73). Außerdem ist diese Bestimmung genau umzusetzen, um es den Landwirten und den Überwachungsbehörden zu ermöglichen, die Stickstoffmenge zutreffend zu berechnen, die ausgebracht werden kann, um das Düngegleichgewicht zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. März 2001, Kommission/Luxemburg, C-266/00, EU:C:2001:152, Rn. 30, und vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich, C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 108 und 109).

89 Im vorliegenden Fall ist zwischen den Parteien unstrittig, dass die Menge, die dem Nährstoffbedarf der Pflanzen entspricht, unter Berücksichtigung eines *Ex-ante*-Elements – der Düngedarfsermittlung – und eines *Ex-post*-Elements – des Nährstoffvergleichs – berechnet wird.

90 Erstens ist zur Düngedarfsermittlung festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland auf das Vorbringen der Kommission, die Vorschriften der Düngeverordnung würden 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, im Wesentlichen lediglich erwidert hat, dass die Düngung bei konsequenter Anwendung der in der Düngeverordnung enthaltenen Tabellen zu einem ausgeglichenen Nährstoffsaldo führen sollte. Dieses Vorbringen lässt indes nicht den Schluss zu, dass dieser Mitgliedstaat die vollständige Anwendung von Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 der Richtlinie 91/676 hinreichend klar und bestimmt gewährleistet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich,

C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 108).

- 91 Was zweitens den Nährstoffvergleich angeht, so führt § 6 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. d der Düngeverordnung eine Vermutung ein, wonach die Anforderungen dieser Regelung erfüllt sind, wenn der Stickstoffüberschuss 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr in den 2009, 2010 und 2011 begonnen Düngejahren nicht überschreitet.
- 92 Mit anderen Worten wird durch die deutsche Regelung den Landwirten die Möglichkeit eingeräumt, die bestellte Fläche mit 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr zu überdüngen, wobei dennoch die Vermutung gilt, dass die Anforderungen des § 3 Abs. 4 der Düngeverordnung erfüllt sind. Die Landwirte können daher den tatsächlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen überschreiten, was zu Stickstoffeinträgen in Gewässer führen könnte. Dies steht in Widerspruch zum Grundsatz einer ausgewogenen Düngung, der die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und ihrer tatsächlichen Stickstoffversorgung verlangt.
- 93 Zwar bestreitet die Kommission nicht, dass die klimatischen Verhältnisse, Niederschläge und Bewässerung einen Nährstoffüberschuss begründen können. Solche Eventualitäten allein können jedoch einem Mitgliedstaat nicht erlauben, diesen Überschuss unter allen Umständen vorzusehen, wie sich dies aus § 6 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. d der Düngeverordnung ergibt.
- 94 Folglich ist davon auszugehen, dass die Vorschriften der Düngeverordnung es entgegen den Anforderungen des Anhangs III Nr. 1 Ziff. 3 der Richtlinie 91/676 in der Auslegung durch die in Rn. 88 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung weder ermöglichen, eine ausgewogene Düngung sicherzustellen, noch, den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu gewährleisten.
- 95 Der erste Teil der zweiten Rüge ist somit begründet.

Zum zweiten Teil der zweiten Rüge: Verpflichtung zum Erlass von Vorschriften über die Zeiträume, in denen das Ausbringen von Düngemitteln verboten ist

– *Vorbringen der Parteien*

- 96 Die Kommission ist der Auffassung, dass die Düngeverordnung gegen Anhang II Teil A Nr. 1 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 der Richtlinie 91/676 verstoße, die u. a. den Erlass von Vorschriften über die Zeiträume, in denen das Ausbringen von Düngemitteln verboten sei, verlangten.
- 97 Erstens sehe § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung im Hinblick auf die Sperrzeiten eine Ausnahme für „Festmist ohne Geflügelkot“ vor. Die in den Bestimmungen der Richtlinie 91/676 enthaltene Forderung nach Sperrzeiten gelte jedoch für sämtliche Düngemittel ohne Ausnahme.
- 98 Was, zweitens, die Dauer der Sperrzeiten nach dieser Vorschrift der Düngeverordnung betreffe, so beruhe diese Dauer zum einen entgegen Art. 5 Abs. 3 Buchst. a und b und Anhang II Teil A Nr. 1 der Richtlinie 91/676 nicht auf den jüngsten wissenschaftlichen Daten und Umweltdaten. Zum anderen enthalte die Düngeverordnung entgegen den Empfehlungen der wissenschaftlichen Studie keine Differenzierung nach den bodenklimatischen Zonen, Arten von Düngemitteln, Düngeverfahren und anderen Umweltfaktoren, wie etwa Gebieten mit erhöhtem Risiko von Auswaschungen oder Oberflächenablauf. Schließlich seien die in der Düngeverordnung vorgesehenen

Sperrzeiten zu kurz. Während die Studie Sperrzeiten von fünf bis sieben Monaten empfehle, sehe § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung nur Sperrzeiten von zweieinhalb bis drei Monaten vor.

- 99 Die Bundesrepublik Deutschland weist erstens darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Anhang II Teil A Nr. 1 und Anhang III Nr. 1 der Richtlinie 91/676 Bestimmungen zum einen über die Zeiträume festlegen müssten, in denen Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten, „soweit diese von Belang sind“, und zum anderen über die Zeiträume, in denen das Ausbringen „bestimmter Arten“ von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen verboten sei. Solche Regelungen seien also nur zu erlassen, soweit sie von Belang seien, und müssten nicht für alle Arten von Düngemitteln gelten.
- 100 Zweitens sei es nicht erforderlich, eine Bestimmung über einen Zeitraum, in dem das Ausbringen von Festmist verboten sei, vorzusehen. Hierzu vertrete die Bundesrepublik Deutschland die – auch durch Wissenschaftskreise gestützte – Auffassung, dass der in Festmist enthaltene Stickstoff überwiegend in organisch gebundener Form vorliege. Außerdem werde verfügbarer Stickstoff im Oberboden durch ausgebrachten Festmist mit einem hohen Anteil an nicht verrotteter organischer Substanz zusätzlich gebunden.
- 101 Drittens stehe eine Differenzierung der Sperrzeiten nach den bodenklimatischen Zonen einer notwendigen bundeseinheitlichen Regelung entgegen und wäre in Deutschland nicht administrierbar. Einer solchen differenzierenden Regelung sei auch kein zusätzlicher Nutzen im Hinblick auf einen verminderten Nitrateintrag ins Grundwasser zuzumessen. Schließlich würde dies insbesondere in den Grenzbereichen der vom Verbot betroffenen Regionen zu nicht gerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen führen.
- 102 Viertens sehe die Düngeverordnung für Düngemittel mit wesentlichem Gehalt an verfügbarem Stickstoff, außer Festmist, grundsätzlich zwei verschiedene Sperrzeiten vor, und zwar für Ackerland vom 1. November bis zum 31. Januar und für Grünland vom 15. November bis zum 31. Januar. Mit diesen Sperrzeiten würden die Perioden mit vollständiger Vegetationsruhe im Winter abgedeckt. Der Karte des Deutschen Wetterdiensts sei zu entnehmen, dass im überwiegenden Teil Deutschlands das Vegetationsende erst Mitte November einsetze. Ein Beginn der Sperrzeit am 1. August, wie in der wissenschaftlichen Studie vorgeschlagen, trage diesen Erkenntnissen nicht hinreichend Rechnung und würde zu einem Verzicht auf die Nutzung von wichtigem Ertragspotenzial insbesondere des Grünlands führen. Landwirtschaftliche Betriebe ernteten nach dem 1. August meist noch zwei Schnitte vom Grünland, so dass eingesetzter Stickstoff auch nach dem 1. August genutzt werde. Dies werde durch eine Reihe wissenschaftlicher Studien bestätigt.

– Würdigung durch den Gerichtshof

- 103 Anhang II Teil A Nr. 1 der Richtlinie 91/676 sieht die Pflicht vor, in die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie Bestimmungen über die Zeiträume aufzunehmen, in denen Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten. Gemäß Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 müssen die Aktionsprogramme Vorschriften betreffend die Zeiträume umfassen, in denen das Ausbringen bestimmter Arten von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen verboten ist.
- 104 Sowohl aus dem elften Erwägungsgrund der Richtlinie als auch aus der Begriffsbestimmung „Düngemittel“ in ihrem Art. 2 Buchst. e geht hervor, dass die Maßnahmen, mit denen das Ausbringen von Düngemitteln auf dem Boden begrenzt werden soll, für jegliche stickstoffhaltige oder Stickstoffverbindungen enthaltende

Substanz, einschließlich Dung, Abfälle aus Fischzuchten und Klärschlamm, gelten müssen.

- 105 Im Übrigen ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs das Verbot der Ausbringung in bestimmten Zeiträumen des Jahres eine wesentliche Bestimmung der Richtlinie 91/676, die keine Ausnahmen vorsieht (Urteile vom 29. Juni 2010, Kommission/Luxemburg, C-526/08, EU:C:2010:379, Rn. 54, 55 und 57, sowie vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich, C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 58). Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass Anhang II Teil A dieser Richtlinie sämtliche Düngemittel betrifft (Urteil vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande, C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 134).
- 106 § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung bestimmt, dass Düngemittel mit einem wesentlichen Gehalt an verfügbarem Stickstoff, ausgenommen Festmist ohne Geflügelkot, auf Ackerland vom 1. November bis zum 31. Januar und auf Grünland vom 15. November bis zum 31. Januar nicht aufgebracht werden dürfen.
- 107 Erstens ist, soweit § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung eine Ausnahme zugunsten von Festmist ohne Geflügelkot vorsieht, mit der Kommission davon auszugehen, dass diese Regelung gegen die Anforderungen von Anhang II Teil A Nr. 1 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 der Richtlinie 91/676 in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof in der in Rn. 105 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung verstößt.
- 108 Diese Schlussfolgerung kann durch das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland nicht in Frage gestellt werden.
- 109 Abgesehen davon, dass das Vorbringen, die Vorschriften betreffend die Zeiträume, in denen Düngemittel nicht ausgebracht werden dürfen oder nicht ausgebracht werden sollten, müssten nur erlassen werden, soweit sie von Belang seien, im Widerspruch zu der genannten Rechtsprechung steht, vermögen die Gesichtspunkte, die dieser Mitgliedstaat dafür anführt, dass im vorliegenden Fall eine solche Regelung für Festmist nicht von Belang sei, nicht zu überzeugen.
- 110 Die Bundesrepublik Deutschland beruft sich nämlich darauf, dass der in Festmist enthaltene Stickstoff überwiegend in organisch gebundener Form vorliege und der verfügbare Stickstoff im Oberboden durch ausgebrachten Festmist mit einem hohen Anteil an nicht verrotteter organischer Substanz zusätzlich gebunden werde. Daraus leitet sie ab, dass eine schnelle Auswaschung von mineralisiertem Stickstoff nicht zu erwarten sei. Sie behauptet zwar, dass diese Auffassung von „wissenschaftlichen Kreisen“ vertreten werde, legt jedoch keine wissenschaftliche Studie vor, die diese Auffassung untermauern würde. Demgegenüber trägt die Kommission gestützt auf mehrere wissenschaftliche Studien vor, dass Festmist beträchtliche Mengen mineralischen Stickstoffs enthalten könne, was gegen eine Ausnahme für Festmist spreche.
- 111 Nach ständiger Rechtsprechung werden in den Aktionsprogrammen die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigt (Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich, C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 112 Zweitens hält die Kommission die Sperrzeiten in § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung für zu kurz und meint, dass sie nach bodenklimatischen Zonen oder verschiedenen Umweltfaktoren zu differenzieren gewesen wären.
- 113 Was als Erstes die fehlende Differenzierung nach bodenklimatischen Zonen oder

verschiedenen Umweltfaktoren angeht, begründet die Bundesrepublik Deutschland dies damit, dass eine differenzierende Regelung schwer zu administrieren sei und zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte.

- 114 Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein Mitgliedstaat jedoch nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (Urteil vom 13. April 2000, Kommission/Spanien, C-274/98, EU:C:2000:206, Rn. 19).
- 115 Was als Zweites die zu kurze Dauer dieser Zeiträume betrifft, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Kommission zur Karte des Deutschen Wetterdiensts in ihrer Erwiderung substantiiert ausführt, dass die Schlussfolgerungen, die die Bundesrepublik Deutschland aus den Daten dieser Karte ziehe, außer Acht ließen, dass, wie sich aus mehreren wissenschaftlichen Studien ergebe, das Wachstum von Grünland nicht nur von der Temperatur, sondern auch vom Licht abhängt. Die Kommission verweist ferner auf wissenschaftliche Studien, die zeigten, dass es selbst bei niedrigen Temperaturen in erheblichem Umfang zur Mineralisierung von Stickstoff komme.
- 116 Diesbezüglich beschränkt sich die Bundesrepublik Deutschland ohne Anführung eines wissenschaftlichen Nachweises auf die Feststellung, dass Deutschland sich in Bezug auf die Lichtverhältnisse außerhalb der nordeuropäischen Breitengrade befinde und auch nach dem 1. August in Deutschland noch ein bedeutender Biomassezuwachs gegeben sei. Dies reicht nicht aus, um das substantiierte Vorbringen der Kommission zu widerlegen.
- 117 Sodann ist zum einen zur Behauptung der Bundesrepublik Deutschland, dass sich das Wachstum von Grünland in der Regel erst Anfang Dezember ändere, mit der Kommission festzustellen, dass die von diesem Mitgliedstaat vorgelegte Tabelle 1 der Anlage 3 zur Klagebeantwortung diese Behauptung nicht stützt. Zum anderen kann dem Argument des Mitgliedstaats zum Verlust des Ertragspotenzials von Grünland nicht gefolgt werden, da ein solcher Verlust, selbst wenn er nachgewiesen worden wäre, lediglich ein wirtschaftliches Argument ist und nicht die mit den Bestimmungen des Anhangs II Teil A und des Anhangs III Nr. 1 der Richtlinie 91/676 angestrebte Verringerung der Verunreinigung durch Nitrate gewährleisten soll.
- 118 Schließlich ist zu den verschiedenen von der Bundesrepublik Deutschland angeführten wissenschaftlichen Studien festzustellen, dass die Kommission in ihrer Erwiderung ausführlich dargelegt hat, warum diese Studien den Standpunkt dieses Mitgliedstaats nicht stützen können. Insbesondere trägt sie vor, dass die Ergebnisse der bayrischen Studie auf einen einzigen Ort beschränkt seien und die Studie keine Angabe zur Art und zu den Eigenschaften des Bodens an diesem Ort enthalte. Die schweizerische Studie, die ausschließlich eine alpine bodenklimatische Zone betreffe, sei für Deutschland als Ganzes nicht repräsentativ, und in der irischen Studie gehe es nur um den optimalen Zeitpunkt für die Düngung von im Frühjahr zu erntendem Gras in Irland. Darüber hinaus legt die Kommission wissenschaftliche Studien vor, nach denen das Ausbringen von Dünger im Herbst auf Grünland gegenüber der Frühjahrsdüngung das Risiko von Stickstoffauswaschungen erhöht.
- 119 In ihrer Gegenerwiderung bestreitet die Bundesrepublik Deutschland die Ausführungen der Kommission zur Einschlägigkeit der von Deutschland angeführten Studien nicht und beschränkt sich auf den Einwand, dass diese Ausführungen die in den Studien enthaltene fachliche Aussage nicht mindern dürfen sollten, ohne dies jedoch zu begründen. Des Weiteren enthält das Argument dieses Mitgliedstaats, dass in alpinen Regionen der Winter früher einsetze und das Frühjahr später beginne, in wissenschaftlicher Hinsicht nichts, was

es rechtfertigen könnte, dass die deutsche Regelung von den Empfehlungen der wissenschaftlichen Studie abweicht.

120 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Düngeverordnung sowohl gegen Anhang II Teil A Nr. 1 als auch gegen Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 der Richtlinie 91/676 verstößt, so dass die Bundesrepublik Deutschland ihr Aktionsprogramm hätte fortschreiben müssen.

121 Folglich ist der zweite Teil der zweiten Rüge der Kommission begründet.

Zum dritten Teil der zweiten Rüge: Fassungsvermögen und Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung

– *Vorbringen der Parteien*

122 Die Kommission ist der Auffassung, dass die deutschen Rechtsvorschriften weder Anhang II Teil A Nr. 5 noch Anhang III Nr. 1 Ziff. 2 der Richtlinie 91/676, die das Fassungsvermögen und die Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung betreffen, gerecht würden. Die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen seien ungenau, und die einzige präzise Vorgabe sei, dass das Fassungsvermögen für eine sechsmonatige bzw. 180-tägige Lagerdauer ausreichen müsse, wobei die meisten landesrechtlichen Regelungen dies nur für flüssigen Dung, d. h. Gülle und Jauche, vorschrieben.

123 Diese Vorgabe gehe jedoch erstens von zu kurzen Sperrzeiten für die Ausbringung aus. Eine Lagerkapazität von sechs Monaten bzw. 180 Tagen verstoße somit gegen die Anforderungen der Richtlinie 91/676, da das Ausbringen von Dung je nach bodenklimatischer Zone, Konsistenz des Dungs und unterschiedlichen Umweltfaktoren bis zu sieben Monate lang zu verbieten sei.

124 Zweitens beschränkten die meisten Länder diese vorgeschriebene Lagerkapazität auf flüssigen Dung und nähmen damit Festmist aus, obwohl die Richtlinie 91/676 Maßnahmen für die Lagerung jeglichen Dungs verlange.

125 Drittens gebe es keine spezifische Vorschrift im Aktionsprogramm, und die Bundesrepublik Deutschland verweise auf die Vorschriften dieses Programms, nach denen die Landwirte auch bei vollen Lagerstätten nicht berechtigt seien, Dung innerhalb der Sperrzeit oder jenseits der Menge von 170 kg Stickstoff je Hektar und Jahr auszubringen. Dieser Verweis entbinde den Mitgliedstaat nicht von der Verpflichtung, spezifische Maßnahmen betreffend die Lagerkapazität zu treffen.

126 Die Bundesrepublik Deutschland macht erstens geltend, dass ein Landwirt, selbst wenn die Lagerstätten voll seien, nicht berechtigt sei, die Düngeverordnung zu missachten, insbesondere Dung innerhalb der Sperrzeit oder mehr als 170 kg Stickstoff je Hektar und Jahr auszubringen.

127 Zweitens weist der Mitgliedstaat darauf hin, dass das Fassungsvermögen größer sein müsse als die erforderliche Kapazität während des längsten Zeitraums, in dem das Ausbringen auf landwirtschaftlichen Flächen verboten sei. Für Gülle und Jauche müsse nach Landesrecht eine Lagerkapazität von mindestens sechs Monaten vorhanden sein. Da in der Düngeverordnung für Festmist keine Sperrzeiten vorgesehen seien, bedürfe es für Festmist auch keiner Regelung über die Lagerkapazität.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

128 Anhang II Teil A Nr. 5 der Richtlinie 91/676 sieht die Pflicht vor, in die Regeln der guten

fachlichen Praxis in der Landwirtschaft nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie Bestimmungen über Fassungsvermögen und Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung aufzunehmen. Nach Anhang III Nr. 1 Ziff. 2 der Richtlinie umfassen die Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme nach Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie aufzunehmen sind, Vorschriften betreffend das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung. Gemäß dieser Bestimmung muss das Fassungsvermögen 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.

- 129 Als Erstes ist festzuhalten, dass die Düngeverordnung unstreitig keine besondere Vorschrift zur Umsetzung der genannten Bestimmungen enthält. So trägt die Kommission – insoweit unwidersprochen – vor, dass die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der geltenden Vorschriften des Aktionsprogramms darauf verweise, dass Landwirte auch bei vollen Lagerstätten nicht berechtigt seien, Dung innerhalb der Sperrzeit oder mehr als 170 kg je Hektar und Jahr auszubringen.
- 130 Die Begrenzung der pro Jahr ausgebrachten Dungmenge ist in Anhang III Nr. 2 der Richtlinie 91/676 vorgesehen. Wie die Kommission zutreffend ausführt, entbindet ein Hinweis auf diese Bestimmung die Bundesrepublik Deutschland nicht von der Verpflichtung, spezifische Maßnahmen betreffend die Kapazität von Behältern zur Lagerung von Dung zu treffen, wie dies die in Rn. 128 des vorliegenden Urteils angeführten Bestimmungen verlangen.
- 131 Der Gerichtshof hat nämlich entschieden, dass die Richtlinie 91/676 die Mitgliedstaaten verpflichtet, verbindliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Lagerkapazität für Dung zu erlassen, da unvollständige Regelungen die Verpflichtung zur Aufstellung eines Aktionsprogramms mit verbindlich vorgeschriebenen Maßnahmen zur Erreichung der in der Richtlinie aufgestellten Ziele nicht erfüllen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande, C-322/00, EU:C:2003:532, Rn. 47 und 48).
- 132 Was als Zweites die landesrechtlichen Bestimmungen angeht, stellt die Kommission erstens fest, dass die meisten Länder allgemeine und unbestimmte Vorschriften erlassen hätten und die einzige präzise Vorgabe sei, dass das Fassungsvermögen für eine sechsmonatige bzw. 180-tägige Lagerdauer ausreichen müsse. Dies bestreitet die Bundesrepublik Deutschland nicht.
- 133 Gemäß der in Rn. 111 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung werden indes in den Aktionsprogrammen u. a. die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigt. Folglich können unbestimmte und/oder undifferenzierte Vorschriften nicht als geeignet angesehen werden, eine angemessene Umsetzung der Richtlinie 91/676 sicherzustellen.
- 134 Zweitens beschränken nach dem von der Bundesrepublik Deutschland unbestrittenen Vortrag der Kommission die meisten Länder die vorgeschriebene Lagerkapazität auf flüssigen Dung und nehmen damit Festmist aus.
- 135 Wie jedoch in den Rn. 104 und 105 des vorliegenden Urteils ausgeführt, beziehen sich Anhang II Teil A und Anhang III Nr. 1 der Richtlinie 91/676 auf sämtliche Düngemittel, einschließlich Festmist. Demnach war die Bundesrepublik Deutschland nicht berechtigt, in den landesrechtlichen Bestimmungen für Festmist eine Ausnahme von Anhang II Teil A Nr. 5 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 2 der Richtlinie vorzusehen.

136 Mithin ist festzustellen, dass der dritte Teil der zweiten Rüge begründet ist.

Zum vierten Teil der zweiten Rüge: zulässige Menge des pro Jahr ausgebrachten Dungs

– *Vorbringen der Parteien*

137 Die Kommission trägt vor, die Bundesrepublik Deutschland verstoße gegen die Anforderungen von Anhang III Nr. 2 der Richtlinie 91/676, wonach die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssten, dass kein Betrieb eine Dungmenge ausbringe, die die Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthalte, überschreite.

138 § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung erlaube nämlich, Dung auf Grünland und auf Feldgras unter bestimmten Voraussetzungen in einer Höchstmenge auszubringen, die 230 kg Stickstoff je Hektar und Jahr entspreche. Mengen, die 170 kg je Hektar und Jahr überschritten, dürften jedoch von der Kommission nur ausnahmsweise nach dem in Anhang III Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie vorgesehenen Verfahren zugelassen werden. Die Bundesrepublik Deutschland habe von der Kommission eine Ausnahmegenehmigung für eine Höchstmenge von 230 kg Stickstoff je Hektar und Jahr – statt der 170 kg – nur bis zum 31. Dezember 2013 erhalten.

139 Die Bundesrepublik Deutschland entgegnet, dass es seit Ablauf der von der Kommission gewährten Ausnahmegenehmigung am 31. Dezember 2013 nicht mehr erlaubt sei, eine Höchstmenge von 230 kg Stickstoff je Hektar und Jahr auszubringen. § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung, der unter bestimmten Voraussetzungen eine Überschreitung der in der Richtlinie 91/676 vorgesehenen Grenze von 170 kg bei Grünland und Feldgras erlaube, entfalte seit dem Ablauf dieser Genehmigung keine Wirkung mehr. Zudem schreibe ein Hinweis des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft den Ländern vor, keine Genehmigungen mehr auf der Grundlage von § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung zu erteilen.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

140 Anhang III Nr. 2 der Richtlinie 91/676 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass bei jedem Acker- oder Tierhaltungsbetrieb die auf dem Boden ausgebrachte Dungmenge, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, die Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthält, pro Jahr und Hektar nicht überschreitet.

141 Insoweit genügt die Feststellung, dass § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung für das Ausbringen von Dung auf Grünland und auf Feldgras eine Höchstmenge gestattet, die 230 kg Stickstoff je Hektar und Jahr beträgt. Diese Bestimmung erlaubt somit eine Überschreitung der in Anhang III Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie vorgesehenen Grenze von 170 kg Stickstoff.

142 Zwar ergibt sich aus Anhang III Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie, dass Überschreitungen dieser Grenze möglich sind. Die Kommission muss jedoch davon unterrichtet werden, um deren Begründungen zu prüfen. Im vorliegenden Fall ist zwischen den Parteien unstrittig, dass die Kommission der Bundesrepublik Deutschland eine Ausnahmegenehmigung für eine Höchstmenge von 230 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr bis 31. Dezember 2013 gewährt hat.

143 Da diese Ausnahmegenehmigung abgelaufen ist, ist davon auszugehen, dass § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung gegen Anhang III Nr. 2 der Richtlinie verstößt.

144 Diese Schlussfolgerung wird durch das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung werde nicht mehr angewandt, nicht in Frage gestellt.

145 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Mitgliedstaaten nämlich 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 der Umsetzung dieser Richtlinie dienenden Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit voll zu genügen (Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Frankreich, C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 31).

146 Wie die Kommission zutreffend ausführt, hat die Bundesrepublik Deutschland § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung folglich zu ändern.

147 Daher ist festzustellen, dass der vierte Teil der zweiten Rüge begründet ist.

Zum fünften Teil der zweiten Rüge: Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen

– *Vorbringen der Parteien*

148 Die Kommission trägt vor, dass die Bestimmungen der Düngeverordnung von den sich aus Anhang II Teil A Nr. 2 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a der Richtlinie 91/676 ergebenden Anforderungen an das Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen abwichen.

149 So greife § 3 Abs. 7 Satz 1 der Düngeverordnung erst ab einer Hangneigung von mehr als 10 %. Auch sehe § 3 Abs. 7 Satz 2 der Düngeverordnung gewisse Ausnahmen für Festmist, ausgenommen Geflügelkot, vor. Dies weiche von den Empfehlungen der wissenschaftlichen Studie ab, ohne dass die Bundesrepublik Deutschland insoweit alternative wissenschaftliche Studien vorgelegt hätte.

150 Die Bundesrepublik Deutschland entgegnet erstens, dass die deutsche Regelung, wie sich aus § 3 Abs. 6 und 7 der Düngeverordnung ergebe, eine äußerst differenzierte Regelung sei, die durch ein umfassendes Instrumentarium von Abstandsregelungen, Einarbeitungsverpflichtungen und weiteren Vorsorgebestimmungen Gewässerverunreinigungen vorbeuge.

151 Zweitens wäre ein Totalverbot des Ausbringens von Düngemitteln ab einer Hangneigung von 15 % unverhältnismäßig, weil dadurch in bestimmten Gebieten der Weinanbau nahezu vollständig zum Erliegen käme, obwohl insoweit besondere Probleme durch Abschwemmung nicht bekannt seien. Bei Grünland wären von einem solchen Verbot in einzelnen Bundesländern zwischen 17 % und 29 % des Grünlands betroffen, obwohl von Grünland in Bezug auf eine Abschwemmung von Stickstoff keine Gefahr ausgehe.

152 Drittens seien die Abschwemmung und die damit einhergehende Erosion in einem gesonderten Rechtsakt geregelt, der zwar nicht unmittelbar die Richtlinie 91/676 umsetze, aber zum Gewässerschutz beitrage.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

153 Anhang II Teil A Nr. 2 der Richtlinie 91/676 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Bestimmungen zum Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen erlassen müssen. Nach Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a dieser Richtlinie erlassen die Mitgliedstaaten Vorschriften betreffend die 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 Gebiets, insbesondere von Bodenbeschaffenheit, Bodenart und Bodenneigung.

- 154 § 3 Abs. 7 der Düngeverordnung regelt das Ausbringen von Düngemitteln auf Ackerflächen, die innerhalb eines Abstands von 20 Metern zur Böschungsoberkante eines Gewässers nach § 3 Abs. 6 eine Hangneigung von durchschnittlich mehr als 10 % zu diesem Gewässer aufweisen. § 3 Abs. 7 Satz 2 der Düngeverordnung sieht ferner für Festmist, ausgenommen Geflügelkot, eine Ausnahme von bestimmten Vorgaben vor.
- 155 Als Erstes ist zum Vorbringen der Kommission, die deutsche Regelung greife zu Unrecht erst ab einer Hangneigung von mehr als 10 %, festzustellen, dass die Kommission sich insoweit auf die Empfehlungen der wissenschaftlichen Studie stützt. Hiergegen wendet sich die Bundesrepublik Deutschland mit vier Argumenten.
- 156 Erstens verweist sie auf § 3 Abs. 6 der Düngeverordnung, wonach landwirtschaftliche Betriebe bei der Düngung grundsätzlich darauf zu achten hätten, dass ein Abschwemmen oder der direkte Eintrag in oberirdische Gewässer nicht zu besorgen sei. Diese Bestimmung gelte unabhängig von der Neigung der betroffenen Flächen.
- 157 Gemäß der in Rn. 145 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass ihre der Umsetzung der Richtlinie 91/676 dienenden Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen.
- 158 Da § 3 Abs. 6 der Düngeverordnung nur eine allgemeine Pflicht vorsieht, beim Aufbringen von Düngemitteln unabhängig von der Neigung des Bodens, auf dem die Düngemittel aufgebracht werden, dafür zu sorgen, dass kein Abschwemmen in oberirdische Gewässer erfolgt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Pflicht die in Anhang II Teil A Nr. 2 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a der Richtlinie 91/676 enthaltene spezifische Anforderung, die Verwendung von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen zu regeln, angemessen umsetzt.
- 159 Zweitens macht die Bundesrepublik Deutschland unter Bezugnahme auf § 3 Abs. 6 und 7 der Düngeverordnung geltend, dass die deutsche Regelung eine äußerst differenzierte Regelung sei, die durch ein umfassendes Instrumentarium von Abstandsregelungen, Einarbeitungsverpflichtungen und weiteren Vorsorgebestimmungen Gewässerverunreinigungen vorbeuge.
- 160 Sie weist jedoch in keiner Weise nach, dass diese differenzierte Regelung auf die besten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse im Sinne der in Rn. 111 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung gestützt ist. Sie verweist nämlich weder auf eine wissenschaftliche Studie noch ein wissenschaftliches Dokument, wohingegen sich die Kommission ihrerseits auf die Empfehlungen der wissenschaftlichen Studie stützt.
- 161 Drittens trägt die Bundesrepublik Deutschland vor, ein Totalverbot des Ausbringens von Düngemitteln ab einer Hangneigung von 15 %, wie in den Empfehlungen der wissenschaftlichen Studie intendiert, sei unverhältnismäßig, weil es mit dem Weinanbau in bestimmten Gebieten nicht vereinbar wäre und einen übermäßig großen Anteil Grünland beträfe, obwohl von beidem hinsichtlich einer Abschwemmung von Stickstoff keine Gefahr ausgehe.
- 162 In diesem Zusammenhang verweist die Bundesrepublik Deutschland zwar in ihrer Gegenerwiderung auf ein Landschaftsmodell aus dem Jahr 2016, das belegen soll, dass ein bestimmter Anteil der Weinbauflächen, des Grünlands und der Ackerflächen eine Hangneigung von über 15 % aufweist, erläutert dabei aber nicht, inwiefern bei diesen Flächen keine Gefahr einer Abschwemmung von Stickstoff bestehen soll.

- 163 Viertens weist sie darauf hin, dass die Abschwemmung und die damit einhergehende Erosion in einem gesonderten Rechtsakt geregelt seien, der zwar nicht unmittelbar die Richtlinie 91/676 umsetze, aber zum Gewässerschutz beitrage.
- 164 Wie in Rn. 157 des vorliegenden Urteils ausgeführt, haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass ihre der Umsetzung der Richtlinie 91/676 dienenden Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind. Die Bundesrepublik Deutschland legt aber nicht dar, inwiefern der erwähnte Rechtsakt den Erfordernissen einer klaren und bestimmten Umsetzung genügen soll. Denn nach ihrer Beschreibung stuft dieser Rechtsakt alle Ackerflächen in ein Erosionsgefährdungskataster ein, sieht je nach Einstufung der Flächen Bewirtschaftungsauflagen für sie vor und leistet auf diese Weise einen Beitrag zum Gewässerschutz.
- 165 Als Zweites ist, was die für Festmist vorgesehene Ausnahme betrifft, lediglich darauf hinzuweisen, dass Anhang II Teil A der Richtlinie 91/676 – wie in den Rn. 104 und 105 des vorliegenden Urteils ausgeführt – sämtliche Düngemittel, einschließlich Festmist, betrifft.
- 166 Nach alledem ist festzustellen, dass die Kommission zu Recht der Auffassung ist, dass die Düngeverordnung gegen die Anforderungen von Anhang II Teil A Nr. 2 der Richtlinie 91/676 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a der Richtlinie verstößt.
- 167 Somit ist der fünfte Teil der zweiten Rüge begründet.
- Zum sechsten Teil der zweiten Rüge: Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden
- *Vorbringen der Parteien*
- 168 Die Kommission macht geltend, dass die Düngeverordnung gegen Anhang II Teil A Nr. 3 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b der Richtlinie 91/676, die das Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden betreffen, verstoße. Sie stützt sich hierfür auf die wissenschaftliche Studie, die empfehle, die Ausbringung von Düngemitteln zu vermeiden, wenn der Boden gefroren und schneebedeckt sei, und zwar unabhängig von der Stärke der Schneedecke und der Frage, ob der Boden innerhalb eines Zyklus von 24 Stunden wieder auftaut. Die deutsche Regelung stehe damit in zweierlei Hinsicht nicht im Einklang.
- 169 Zum einen verbiete § 3 Abs. 5 der Düngeverordnung das Ausbringen von Düngemitteln auf schneebedecktem Boden nur, wenn dieser durchgängig höher als fünf Zentimeter mit Schnee bedeckt sei. Zum anderen verbiete § 3 Abs. 5 in Verbindung mit § 2 Nr. 12 der Düngeverordnung die Düngung bei gefrorenem Boden nur bei einem Boden, der durchgängig gefroren sei und im Verlauf des Tages nicht oberflächlich auftaue.
- 170 Die Bundesrepublik Deutschland macht geltend, dass eine Schneehöhe von fünf Zentimetern nur eine geringe Wassermenge beinhalte, so dass bei Einhaltung aller anderen Kriterien eine Aufbringung von Düngemitteln möglich sei.
- 171 Das Aufbringen von Düngemitteln auf gefrorenem Boden sei grundsätzlich verboten, dürfe allerdings erfolgen, wenn der Boden tagsüber auftaue und die Pflanzen in der Lage seien, Stickstoff aufzunehmen. Damit sei es möglich, im zeitigen Frühjahr morgendliche Bodenfröste, die ein bodenschonendes Fahren erlaubten, auszunutzen, um zu Vegetationsbeginn die pflanzenbaulich erforderliche Stickstoffstartgabe ausbringen zu können, ohne gegen die Rechtsgrundsätze des Bodenschutzes zu verstoßen und ohne dadurch die Gefahr einer Auswaschung oder Abschwemmung des Stickstoffdüngers zu erzeugen.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

- 172 Nach Anhang II Teil A Nr. 3 der Richtlinie 91/676 erlassen die Mitgliedstaaten Bestimmungen zum Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden. Gemäß Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b der Richtlinie erlassen die Mitgliedstaaten Vorschriften betreffend die 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 Gebiets, insbesondere von Bodenbeschaffenheit, Bodenart und Bodenneigung sowie klimatischen Verhältnissen, Niederschlägen und Bewässerung.
- 173 § 3 Abs. 5 der Düngeverordnung bestimmt, dass das Aufbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln mit wesentlichen Nährstoffgehalten an Stickstoff oder Phosphat nicht erfolgen darf, wenn der Boden überschwemmt, wassergesättigt, gefroren oder durchgängig höher als fünf Zentimeter mit Schnee bedeckt ist. Der Begriff „gefrorener Boden“ ist in § 2 Nr. 12 der Düngeverordnung definiert als „Boden, der durchgängig gefroren ist und im Verlauf des Tages nicht oberflächlich auftaut“.
- 174 Die Kommission vertritt, gestützt auf die wissenschaftliche Studie, die Auffassung, dass die Düngeverordnung keine ordnungsgemäße Umsetzung von Anhang II Teil A Nr. 3 der Richtlinie 91/676 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b dieser Richtlinie gewährleiste. Die Bundesrepublik Deutschland bestreitet dies zwar, untermauert ihr Vorbringen jedoch nicht mit einer wissenschaftlichen Studie.
- 175 In Anbetracht der in Rn. 111 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung verstößt die deutsche Regelung daher sowohl gegen Anhang II Teil A Nr. 3 als auch gegen Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b der Richtlinie.
- 176 Somit ist der sechste Teil der zweiten Rüge begründet.
- 177 Nach alledem ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 in Verbindung mit Anhang II Teil A Nrn. 1 bis 3 und 5 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 und Nr. 2 der Richtlinie 91/676/EWG verstoßen hat, indem sie nicht zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen getroffen hat, sobald deutlich wurde, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms nicht ausreichen, und dieses Aktionsprogramm nicht überarbeitet hat.

Kosten

- 178 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Neunte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 in Verbindung mit Anhang II Teil A Nrn. 1 bis 3 und 5 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 und Nr. 2 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor**

Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 geänderten Fassung verstoßen, indem sie nicht zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen getroffen hat, sobald deutlich wurde, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms nicht ausreichen, und dieses Aktionsprogramm nicht überarbeitet hat.

2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten.

Vajda

Jürimäe

Lycourgos

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Juni 2018.

Der Kanzler

Der Präsident der
Neunten Kammer

A. Calot Escobar

C. Vajda

* Verfahrenssprache: Deutsch.