

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PHILIPPE LÉGER

vom 7. November 2002 ¹

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG² verstoßen hat, dass es bestimmte Maßnahmen nicht in sein Aktionsprogramm aufgenommen hat, die darin gemäß Artikel 5 Absätze 4 und 5 in Verbindung mit anderen Bestimmungen der Richtlinie enthalten sein müssten.

3. Nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in von Verunreinigung betroffene oder gegebenenfalls von Verunreinigung betroffene Gewässer entwässern und zur Verunreinigung beitragen, als gefährdete Gebiete ausweisen. Artikel 3 Absatz 5 befreit die Mitgliedstaaten von dieser Verpflichtung, wenn sie die in Artikel 5 der Richtlinie genannten Aktionsprogramme in ihrem gesamten Gebiet durchführen.

I — Rechtlicher Rahmen

4. Diese Aktionsprogramme sind nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie binnen zwei Jahren nach Ausweisung der gefährdeten Gebiete festzulegen. Sie sind gemäß Artikel 5 Absatz 4 binnen vier Jahren nach Aufstellung durchzuführen.

A — Das Gemeinschaftsrecht

2. Nach Artikel 1 hat die Richtlinie zum Ziel, „die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen“.

5. Artikel 5 Absatz 4 bestimmt ferner, dass die Aktionsprogramme die in Anhang III genannten Maßnahmen³ sowie die Maßnahmen enthalten müssen, die die Mitgliedstaaten nach den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft nach Maßgabe von Artikel 4 vorgeschrieben haben⁴.

¹ — Originalsprache: Französisch.

² — Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

³ — Buchstabe a.

⁴ — Buchstabe b.

6. Die Maßnahmen des Anhangs III Nummer 1 der Richtlinie umfassen Vorschriften über

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

„...“

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;

i) dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen

und

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

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

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

a) Bodenbeschaffenheit, Bodenart und Bodenneigung;

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

b) klimatischen Verhältnissen, Niederschlägen und Bewässerung;

- den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Dung;

programm andere als die oben genannten Mengen zulassen ...

- den Einträgen von Stickstoffverbindungen aus Mineraldünger und anderen Düngemitteln.“

Lässt ein Mitgliedstaat nach Maßgabe des vorliegenden Buchstabens b) eine andere Menge zu, so unterrichtet er davon die Kommission, die die Begründung nach dem in Artikel 9 festgelegten Verfahren prüft.

7. In Anhang III Nummer 2 der Richtlinie ...“
heißt es:

„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 Vierjahres-

8. Die zweite Reihe von Maßnahmen, die in das Aktionsprogramm aufzunehmen sind, entspricht Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a, der Folgendes bestimmt:

„(1) 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 ...“

9. Anhang II Punkt A der Richtlinie 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 Gemeinschaft berücksichtigen, sollten Bestimmungen zu folgenden Punkten enthalten, soweit diese von Belang sind:

1. Zeiträume, in denen Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten;
2. Ausbringen von Düngemitteln auf stark geeigneten landwirtschaftlichen Flächen;
- ...
4. Bedingungen für das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen in der Nähe von Wasserläufen;
- ...
6. Verfahren für das Ausbringen auf landwirtschaftlichen Flächen — einschließlich der Häufigkeit und Gleichmäßigkeit des Ausbringens — von sowohl Mineraldünger als auch Dung, bei denen die Nährstoffverluste in die Gewässer auf ein annehmbares Maß beschränkt bleiben.“

10. Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie schließlich bestimmt:

„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.“

B — *Das nationale Recht*

11. Nach den Ausführungen der niederländischen Regierung⁵ umfassen die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie⁶ zwei Systeme. Das eine, das so genannte MINAS-System, beruht auf der Besteuerung von Stickstoff sowie Stickstoff- und Phosphatverbindungen⁷. Das andere regelt die zulässige Menge von Dung. Im vorliegenden Fall ist nur das MINAS-System von Belang⁸.

12. Das MINAS-System soll auf landwirtschaftlichen Flächen die Abgabe von

5 — Klagebeantwortung (Nr. 20 bis 26).

6 — Wet- en regelgeving met betrekking tot mest en mineralen (Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Dünger und Mineralstoffe).

7 — Mineralenafgiftesysteem (System der Mineralstoffbesteuerung).

8 — Die Rechte und Pflichten aufgrund des MINAS-Systems ergeben sich aus den Artikeln 14 bis 54 der Wet van 27. november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (Gesetz vom 27. November 1986 über den Düngemittelhandel und die Entsorgung überschüssigen Düngers) in der geänderten Fassung des Gesetzes vom 16. September 1999 (im Folgenden: Meststoffenwet).

Stickstoff und Phosphat an die Umwelt verringern. Es enthält so genannte Verlustnormen. Danach darf die Stickstoff- und Phosphateinbringung auf einer landwirtschaftlichen Fläche nicht höher sein als die aus dieser Fläche entsorgte Menge dieser Mineralstoffe zusätzlich einer Verlusttoleranz. Die „Verlusttoleranz“ ist in der Meststoffenwet festgelegt. Landwirte müssen eine Abgabe entrichten, wenn die an die Umwelt abgegebene Stickstoff- und Phosphatmenge ihres Betriebes die Verlustnorm überschreitet. Das MINAS-System betrifft die Verwendung von Dung ebenso wie den Gebrauch anderer organischer oder künstlicher Düngemittel.

13. Anhang D der Meststoffenwet nennt abschließend die vor und nach der Erzeugung liegenden Einbringungsfaktoren, die für die Festlegung der abgabepflichtigen Stickstoff- und Phosphatmenge maßgebend sind. Die Dungeinbringung vor und nach der Erzeugung unterliegt einer strengen Verwaltungsregelung.

14. Wie die niederländische Regierung mitgeteilt hat, waren bestimmte Betriebe bis 1. Januar 2001 aufgrund der Artikel 38 bis 40 der Meststoffenwet von der Erklärungspflicht ausgenommen⁹. Es handelte sich dabei um Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe mit einer Viehdichte von weniger als 2,5 Großvieheinheiten pro Hektar und einer mengenmäßig begrenzten Düngemiteleinbringung (1998 und 1999 120 kg Phosphat pro Hektar Weidefläche

und 100 kg Phosphat pro Hektar Anbaufläche). In den Jahren 1998 bis 2000 waren für diese Betriebe noch de facto Einbringungsnormen maßgebend. Sie waren im Fall der Überschreitung der genannten Einbringungsgrenzen automatisch erklärungsspflichtig.

15. Abgesehen vom MINAS-System hat das Königreich der Niederlande auch die Düngemittelverwendung in bestimmten Zeitabschnitten des Jahres und unter bestimmten Verhältnissen geregelt. Die betreffenden Vorschriften werden, soweit erforderlich, bei Prüfung des entsprechenden Vorbringens dargelegt.

II — Das Verfahren

A — Das Vorverfahren

16. Die niederländischen Behörden teilten der Kommission mit Schreiben vom 5. Januar 1994 mit, sie beabsichtigten, gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie Aktionsprogramme im gesamten niederländischen Gebiet aufzustellen und durchzuführen.

17. Sie legten der Kommission mit Schreiben vom 16. Dezember 1997 ein Aktions-

⁹ — Im Folgenden: nichterklärungsspflichtige Betriebe.

programm vor. Die Kommission war nach Prüfung der niederländischen Umsetzungsmaßnahmen der Auffassung, dass das Königreich der Niederlande nicht seinen Verpflichtungen aus Artikel 5 Absätze 4 und 5 der Richtlinie nachgekommen sei. Sie richtete daher am 29. September 1998 nach dem Verfahren des Artikels 226 EG-Vertrag ein Mahnschreiben an das Königreich der Niederlande.

derländische Regierung die genannte Stellungnahme¹⁰.

B — Die Anträge der Parteien

18. Die niederländische Regierung beantwortete dieses Schreiben am 7. Dezember 1998 und übermittelte der Kommission am 4. April 1999 in Ergänzung hierzu einen Entwurf zur Änderung der Meststoffenwet.

21. Die Klageschrift der Kommission ist am 30. August 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

22. Die Kommission beantragt,

19. Da die Erklärungen der niederländischen Regierung in der Antwort auf das Mahnschreiben die Kommission nicht überzeugen konnten, gab sie mit Schreiben vom 6. August 1999 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab und ersuchte das Königreich der Niederlande um die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrer Mitteilung nachzukommen.

1. festzustellen, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus [der Richtlinie] verstoßen hat, indem es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang III Nummer 1 Ziffern 2 und 3 und Nummer 2 sowie mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang II Punkt A Ziffern 1, 2, 4 und 6 und aus Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie nachzukommen, und

20. Mit Schreiben vom 28. September 1999 bat die Ständige Vertretung der Niederlande bei der Europäischen Union um eine Fristverlängerung von zwei Monaten, um die mit Gründen versehene Stellungnahme zu beantworten. Mit Schreiben vom 6. Dezember 1999 beantwortete die nie-

10 — Die Kommission erklärt in Nr. 13 ihrer Erwiderung, sie habe diesem Verlängerungsersuchen nicht stattgegeben; sie sei in der vorliegenden Rechtssache jedoch damit einverstanden, den Zeitpunkt der Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme als Bezugspunkt für die Beurteilung der Vertragsverletzung des Königreichs der Niederlande anzusehen.

2. dem Königreich der Niederlande die Kosten aufzuerlegen.
23. Das Königreich der Niederlande beantragt,
1. die Klage für unzulässig zu erklären, sofern die Klageschrift auf anderen Rügen beruht als den in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 3. August 1999 angegebenen;
 2. die Klage im Übrigen abzuweisen und
 3. der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
24. Die Kommission stützt ihre Klage auf folgende sechs Klagegründe:
- Verletzung des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang III Nummer 1 Ziffer 2 der Richtlinie, indem das Königreich der Niederlande es unterlassen habe, Vorschriften über das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung in sein Aktionsprogramm aufzunehmen;
 - Verletzung des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang III Nummer 1 Ziffer 3 Buchstabe b, indem das Königreich der Niederlande es unterlassen habe, verbindliche Regeln zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln unter Berücksichtigung der klimatischen Verhältnisse, der Niederschläge und der Bewässerung in sein Aktionsprogramm aufzunehmen;
 - Verletzung des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie, indem das Königreich der Niederlande es unterlassen habe, Vorschriften zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln, ausgerichtet auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung, in sein Aktionsprogramm aufzunehmen;
 - Verletzung des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang III Nummer 2 der Richtlinie, indem das Königreich der Niederlande es unterlassen habe, Maßnahmen in sein Aktionsprogramm aufzunehmen, um sicherzustellen, dass die Dungmenge die in der Richtlinie vorgeschriebene Menge pro Hektar und Jahr nicht überschreite;
 - Verletzung des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Anhang III und des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang II

der Richtlinie, indem das Königreich der Niederlande es unterlassen habe, in sein Aktionsprogramm Maßnahmen bezüglich der Punkte aufzunehmen, die in die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft aufzunehmen seien;

- Verletzung des Artikels 5 Absatz 5 der Richtlinie, indem das Königreich der Niederlande es unterlassen habe, zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen für Trockensandböden in sein Aktionsprogramm aufzunehmen.

25. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich auf die Geltendmachung des zweiten Klagegrundes verzichtet¹¹.

26. Ich werde die übrigen fünf Klagegründe in der vorstehenden Reihenfolge prüfen.

III — Zum ersten Klagegrund

A — Vorbringen der Parteien

27. Die Kommission macht geltend, das Königreich der Niederlande habe es unter-

lassen, Vorschriften über das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung zu erlassen und in sein Aktionsprogramm aufzunehmen, die zugleich sicherstellten, dass das Fassungsvermögen größer sei als die erforderliche Kapazität für die Lagerung während des längsten Zeitraums, in dem das Ausbringen von Dung in den Niederlanden verboten sei.

28. Die Kommission führt aus, es genüge nicht, dass der Dung entsprechend der nationalen Regelung umweltgerecht entsorgt werde. Nach der Richtlinie müsse vielmehr die Mindestkapazität je Lagerbehälter durch verbindliche Maßnahmen festgelegt werden.

29. Die niederländische Regierung weist darauf hin, dass die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes¹² nicht notwendigerweise verlange, dass ihre Bestimmungen förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen besonderen Gesetzesvorschrift wiedergegeben würden; je nach dem Inhalt der Richtlinie könne ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in genügend klarer und bestimmter Weise gewährleiste. Die Anwendung der einschlägigen niederländischen Regelung in ihrer Gesamtheit zeige, dass der Dung aus den landwirtschaftlichen Betrieben umweltgerecht entsorgt werde. Diese Regelung bewirke auch,

11 — Die Kommission hat dies mit Schreiben vom 22. Juli 2002 bestätigt.

12 — Die niederländische Regierung beruft sich auf die Urteile vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-59/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2607, Randnr. 18) und vom 20. Mai 1992 in der Rechtssache C-190/90 (Kommission/Niederlande, Slg. 1992, I-3265, Randnr. 17).

dass die Niederlande für die Dunglagerung über eine Gesamtkapazität verfügten, die weit größer sei, als in der Richtlinie vorgesehen. Das Fassungsvermögen der Behälter bemesse sich im Sinne der Richtlinie nicht nach dem einzelnen Landwirt, es müsse vielmehr im Ganzen ausreichen, um den Dung während des längsten Zeitraums zu lagern, in dem sein Ausbringen verboten sei. Somit führe die niederländische Regelung zu dem in der Richtlinie vorgesehenen Ergebnis.

B — *Stellungnahme*

30. Die Aktionsprogramme müssen nach Anhang III Nummer 1 Ziffer 2 der Richtlinie Maßnahmen enthalten betreffend:

„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.“

31. Die Parteien legen diesen Text unterschiedlich aus. Nach Ansicht der Kommis-

sion müssen die Mitgliedstaaten dung-erzeugende Landwirte verpflichten, Lagerungsbehälter mit einer gesetzlich festgelegten Mindestkapazität zu unterhalten. Die niederländische Regierung vertritt hingegen die Auffassung, durch die nationalen Rechtsvorschriften müssten lediglich die Ziele der Richtlinie erreicht werden, die darin lägen, dass der Dung umweltgerecht zu entsorgen sei.

32. Ich kann mich der Auslegung der niederländischen Regierung nicht anschließen. Nach Artikel 249 EG sind Richtlinien zwar nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, und sie überlassen den Mitgliedstaaten die Wahl der entsprechenden Mittel; der Ermessensspielraum, über den die Mitgliedstaaten tatsächlich verfügen, hängt indessen davon ab, wie eine Richtlinie abgefasst ist. Der Gerichtshof weist darauf in seinem Urteil *Kommission/Frankreich* vom 18. Juni 2002¹³ hin, in dem er nach der Feststellung, dass die Richtlinie den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt, ausführt:

„Die gesetzgeberische Praxis der Gemeinschaft zeigt jedoch, dass zwischen den verschiedenen Verpflichtungen, die die Richtlinien den Mitgliedstaaten auferlegen können, und damit zwischen den zu erreichenden Zielen große Unterschiede bestehen können.“¹⁴

¹³ — In der Rechtssache C-60/01 (Slg. 2002, I-5679).

¹⁴ — Randnr. 25.

33. So verfügen die Mitgliedstaaten über einen weiteren Ermessensspielraum, wenn eine Richtlinie nur die zu erreichenden Ziele festlegt, ohne vorzusehen, welche Maßnahmen zu treffen sind. Der Ermessensspielraum ist hingegen enger oder gar inexistent, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber bereits im Text einer Richtlinie die Mittel vorgibt, die einzusetzen sind¹⁵.

34. Die Richtlinie überlässt den Mitgliedstaaten in Anhang III Nummer 1 Ziffer 2 meines Erachtens nicht die Wahl der Mittel, die einzusetzen sind, um eine Verunreinigung während der Zeiträume zu verhindern, in denen das Ausbringen von Dung verboten ist; sie sieht vielmehr vor, dass die Ziele durch Festlegung des Fassungsvermögens der Lagerungsbehälter zu erreichen sind. Nur Maßnahmen zur Festlegung des Fassungsvermögens der Lagerungsbehälter können also eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie darstellen.

35. Zudem könnte die Auslegung der niederländischen Regierung dazu führen, dass der letzte Teil des Anhangs III Nummer 1 Ziffer 2 der Richtlinie seinen Sinn verliert. Darin wird bestimmt, dass das Fassungsvermögen der Behälter geringer sein kann

als die erforderliche Lagerungskapazität während des längsten Zeitraums, in dem das Ausbringen von Dung verboten ist, wenn der zuständigen Behörde gegenüber nachgewiesen werden kann, dass die das gegebene Fassungsvermögen übersteigende Menge umweltgerecht entsorgt wird.

36. Wie aus dem Text dieser Bestimmung hervorgeht, müssen die Behälter nach der Richtlinie grundsätzlich eine größere Kapazität aufweisen, als für die Lagerung während des längsten Zeitraums erforderlich ist, in dem das Ausbringen von Dung verboten ist. Die Möglichkeit, dass die Landwirte über eine geringere Kapazität verfügen, stellt nur eine Ausnahme dar, die von einer umweltverträglichen Entsorgung und einer Einzelgenehmigung durch die zuständige Behörde abhängt.

37. Die Auslegung durch die niederländische Regierung erhebt die genannte Ausnahme zu dem in dieser Bestimmung festgelegten Grundsatz und entwertet die im ersten Teil der Bestimmung enthaltene Verpflichtung. Es würde demnach im Sinne der Richtlinie genügen, dass der Dung umweltgerecht entsorgt wird. Dies ist indessen abzulehnen.

38. Die niederländische Regierung bemerkt ferner, dass sich das Fassungsvermögen der Behälter im Sinne der Richtlinie nicht nach dem einzelnen Landwirt bemesse, es müsse vielmehr im Ganzen ausreichen, um den

¹⁵ — Siehe u. a. Urteile vom 16. November 1989 in der Rechtssache C-360/88 (Kommission/Belgien, Slg. 1989, 3803), vom 6. Dezember 1989 in der Rechtssache C-329/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 4159), vom 14. Juli 1993 in der Rechtssache C-36/90 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1993, I-4109, Randnrn. 42 bis 44), vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-293/97 (Standley u. a., Slg. 1999, I-2602, Randnrn. 37 bis 39), vom 8. Juni 1999 in der Rechtssache C-198/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-3257, Randnr. 35), vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, genannt „San Rocco“, Slg. 1999, I-7773, Randnrn. 67 und 68), vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-307/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-3933, Randnr. 51), vom 19. März 2002 in der Rechtssache C-268/00 (Kommission/Niederlande, Slg. 2002, I-2995, Randnrn. 12 bis 14) und Kommission/Frankreich (bereits zitiert, Randnrn. 26 bis 29).

Dung während des längsten Zeitraums zu lagern, in dem sein Ausbringen verboten sei.

39. Dazu genügt der Hinweis, dass die Aktionsprogramme nach der Richtlinie „verbindlich vorgeschriebene“ Maßnahmen zum Fassungsvermögen der Behälter enthalten müssen. Die niederländische Regierung behauptet nicht einmal, dass das Fassungsvermögen — auch wenn nur pauschal — festgelegt worden sei, und begnügt sich mit der Bemerkung, es gebe in den Niederlanden „praktisch“ eine ausreichende Lagerungskapazität. Der Text und die Ziele der Richtlinie lassen es jedoch nicht zu, dass Maßnahmen zur Festsetzung des Fassungsvermögens der Behälter und zur Einhaltung der in der Richtlinie vorgesehenen Grenzen durch das praktische Vorhandensein einer ausreichenden Lagerungskapazität ersetzt werden.

40. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus den Bestimmungen des Artikels 5 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang III Nummer 1 Ziffer 2 der Richtlinie verstoßen hat, indem es keine Maßnahmen zum Fassungsvermögen der Lagerungsbehälter in die Aktionsprogramme aufgenommen hat.

zur Last, es habe keine Maßnahmen zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln nach den Erfordernissen des Anhangs III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie in sein Aktionsprogramm aufgenommen. Die Kommission gliedert diesen Klagegrund in die folgenden vier Teile:

- Unvereinbarkeit der Verlustnormen als solcher mit der Richtlinie;
- Unvereinbarkeit der Höhe der Normen für die „Verluste“ mit der Richtlinie;
- keine Berücksichtigung der Nettomineralisation;
- keine Berücksichtigung der organisch gebundenen Stickstoffversorgung aus dem Boden.

IV — Zum dritten Klagegrund

41. Mit diesem Klagegrund legt die Kommission dem Königreich der Niederlande

42. Ich werde die einzelnen Teile in der vorstehenden Reihenfolge prüfen.

A — Zur Vereinbarkeit der Verlustnormen

45. Die Kommission bestreitet dies.

43. Die niederländische Regierung bestreitet die Zulässigkeit dieses Teils des Klagegrundes. Ich werde daher zunächst diese Frage prüfen, bevor ich mich mit der Sachfrage befasse.

b) Stellungnahme

1. Zur Zulässigkeit

a) Vorbringen der Parteien

44. Nach Ansicht der niederländischen Regierung ist die Rüge der Unvereinbarkeit der Verlustnormen als solcher mit der Richtlinie unzulässig. Sie weist darauf hin, dass die Klage nach ständiger Rechtsprechung auf dieselben Rügen gestützt werden müsse wie die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthaltenen und dass das Vorverfahren es dem betroffenen Mitgliedstaat ermöglichen solle, seinen Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht nachzukommen und sich gegen die von der Kommission vorgebrachten Rügen zu verteidigen. Die Kommission habe im Vorverfahren jedoch lediglich die Höhe der Normen für die Verluste beanstandet. Die Unvereinbarkeit der Verlustnormen sei erstmals in der Klageschrift erwähnt worden.

46. Aus der ständigen Rechtsprechung geht hervor, dass der Gegenstand einer Klage nach Artikel 226 EG durch das Vorverfahren abgegrenzt wird, das in Absatz 1 dieser Bestimmung vorgesehen ist. Somit müssen sich die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage auf dieselben Rügen stützen¹⁶. Der Gerichtshof hat indessen entschieden, dass dieses Erfordernis nicht so weit gehen kann, dass in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen dem Streitgegenstand in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in den Anträgen in der Klageschrift verlangt wird, sofern der Streitgegenstand nicht erweitert oder geändert worden ist¹⁷.

47. Die Kommission hat meines Erachtens entgegen der Behauptung der niederländischen Regierung nicht den Streitgegenstand gegenüber der mit Gründen versehenen Stellungnahme geändert.

16 — Siehe u. a. Urteile vom 17. November 1992 in der Rechtssache C-157/91 (Kommission/Niederlande, Slg. 1992, I-5899, Randnr. 17), vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-243/89 (Kommission/Dänemark, Slg. 1993, I-3353, Randnr. 13), vom 12. Januar 1994 in der Rechtssache C-292/92 (Kommission/Italien, Slg. 1994, I-12, Randnr. 11) und vom 10. September 1996 in der Rechtssache C-11/95 (Kommission/Belgien, Slg. 1996, I-4115, Randnr. 73).

17 — Urteil vom 16. September 1997 in der Rechtssache C-279/94 (Kommission/Italien, Slg. 1997, I-4743, Randnr. 25).

48. Sie hat in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nämlich zunächst darauf hingewiesen, dass die in die Aktionsprogramme aufzunehmenden Maßnahmen gemäß Anhang III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie auf einem Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und ihrer Stickstoffversorgung beruhen müssten, und sodann Folgendes beanstandet:

„[T]here is still no specific regulation in Dutch law that ensures that the application shall be based on a balance as required by the Directive in Annex III. This obligation is not fulfilled anywhere in the action programme. On the contrary, strong annual surpluses of nitrogen are allowed by the Fertilisers Act.“¹⁸

49. Sie hat noch hinzugefügt:

„The Commission considers these losses in contradiction with the requirement of the above-mentioned balance.“¹⁹

50. Die Kommission hat demnach dem Königreich der Niederlande zur Last gelegt, dass sein Aktionsprogramm keine Maßnahmen enthalte, die sicherstellten, dass das Ausbringen von Düngemitteln auf einem Gleichgewicht beruhe, und dass die Zulassung von Verlusten durch die niederländischen Rechtsvorschriften gegen das

Gleichgewichtserfordernis der Richtlinie verstoße. Die mit Gründen versehene Stellungnahme erfasste somit bereits die Vereinbarkeit der Verlustnormen.

51. Der dritte Klagegrund bezieht sich indessen auf dieselbe Rüge, nämlich darauf, dass im Aktionsprogramm eine Regelung fehle, die das Ausbringen von Düngemitteln auf ein Gleichgewicht zwischen Stickstoffein- und -austrägen begrenze. Die Kommission beanstandet, dass das in der Meststoffenwet vorgesehene System nicht auf einem Gleichgewicht beruhe und zulasse, dass Stickstoff an die Umwelt abgegeben werde. Der einzige Unterschied zwischen der mit Gründen versehenen Stellungnahme und der Klageschrift besteht darin, dass die Kommission in dieser der Klarheit halber die vorgetragenen Argumente systematisiert und sie unter anderen Titeln ausgewiesen hat. In der Sache selbst sind die vorgebrachten Rügen jedoch gleich.

52. Somit kann der Unzulässigkeitseinrede der niederländischen Regierung nicht stattgegeben werden.

2. Zur Begründetheit

a) Vorbringen der Parteien

53. Die Kommission weist darauf hin, dass die Aktionsprogramme nach der Richtlinie

¹⁸ — Nr. 19.

¹⁹ — Nr. 20.

eine Regelung zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln umfassen müssten. Diese Regelung müsse im Sinne der Richtlinie Eintrags- oder Verwendungsnormen, also Normen enthalten, mit denen die Höchstmengen festgelegt würden, die auf den Böden ausgebracht werden dürften. Die genannten Höchstmengen für Düngemittel müssten auf einem Gleichgewicht zwischen Stickstoffein- und -austrägen beruhen.

57. Die niederländische Regierung bemerkt zudem, sie habe nicht verkannt, einen „anderen Weg“ gewählt zu haben, als sie sich für das MINAS-System entschieden habe, doch sei dieser Weg nicht unvereinbar mit der Richtlinie.

b) Stellungnahme

54. Die niederländischen Rechtsvorschriften enthielten jedoch nicht Verwendungs-, sondern Verlustnormen. Dies ist nach Ansicht der Kommission mit der Richtlinie nicht vereinbar.

58. Zunächst ist auf folgenden Wortlaut des Anhangs III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie hinzuweisen:

55. Die niederländische Regierung vertritt die Auffassung, dass die in der Richtlinie vorgesehene „Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln“ in unterschiedlicher Weise erreicht werden könne und dass die Anwendung von Verlustnormen eine zulässige Art der Düngemittelbegrenzung darstelle.

„1. [Die in die Aktionsprogramme aufzunehmenden] Maßnahmen umfassen Vorschriften betreffend:

...

56. Anhang III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie enthalte zwei Bezugspunkte für die Normen zur Düngemittelbegrenzung, nämlich die Stickstoffeintragung und das Gleichgewicht zwischen Stickstoffversorgung und Stickstoffbedarf. Das derzeitige niederländische System beruhe auf dem zweiten Bezugspunkt. Der Stickstoffverlust sei ein guter Maßstab, um die Belastung der Umwelt durch Stickstoffverbindungen zu messen.

3. Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln...

...

ausgerichtet auf ein Gleichgewicht zwischen

und die Mittel für die Umsetzung einer Richtlinie verfügen, davon abhängt, wie genau die Richtlinie abgefasst ist.

i) dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen

und

ii) der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung ...“

61. Somit ist zu prüfen, ob Anhang III Nummer 1 Ziffer 3, wie die Kommission behauptet, Verwendungsnormen vorschreibt oder ob vielmehr nach dieser Bestimmung keine konkrete Art von Normen erforderlich ist, so dass jedes System, das unmittelbar oder mittelbar das Ausbringen von Düngemitteln begrenzt, eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie darstellen würde.

62. Meines Erachtens müssen die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie in ihre Aktionsprogramme Verwendungsnormen aufnehmen, die das Ausbringen von Düngemitteln unmittelbar begrenzen.

59. Die Kommission geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten aufgrund dieser Bestimmung Verwendungsnormen festlegen müssen, die unmittelbar die Düngemittelmenge bestimmen, die ausgebracht werden darf. Die niederländische Regierung macht hingegen im Wesentlichen geltend, dass die Richtlinie nicht angebe, welches System zu wählen sei, und dass die Ziele der Richtlinie auch mit den Verlustnormen erreicht werden könnten.

63. Erstens sieht Anhang III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie vor, dass die in den Aktionsprogrammen enthaltenen Maßnahmen Vorschriften umfassen müssen *betreffend* die Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln. Es zeigt sich jedoch, dass die Bestimmungen des MINAS-Systems nicht die Begrenzung dieses Ausbringens *betreffen*, sondern die Stickstoffabgabe an die Umwelt.

60. Wie bereits dargelegt, hat der Gerichtshof im unlängst ergangenen Urteil Kommission/Frankreich²⁰ festgestellt, dass der Spielraum, über den die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über die Form

64. Zweitens kann man dem Erfordernis des Anhangs III Nummer 2, wonach die Maßnahmen der Aktionsprogramme bewirken sollen, dass die ausgebrachte

20 — Randnrn. 25 ff.

Düngemenge eine bestimmte Menge nicht überschreitet, nur durch Verwendungsnormen gerecht werden. Verlustnormen können zwar mittelbar das Ausbringen von Düngemitteln begrenzen; durch sie lässt sich jedoch nicht die Verwendung einer konkreten Art von Düngemitteln einschränken.

65. Diese Auslegung wird bestätigt, wenn man die Ziele der Richtlinie betrachtet.

66. Durch die Richtlinie soll nach Artikel 1 die Gewässerverunreinigung verringert und weiterer Verunreinigung vorgebeugt werden. Der Gerichtshof hat im vorgenannten Urteil *Standley u. a.*²¹ festgestellt, dass die Richtlinie die erforderlichen Mittel bereitstellen soll, um den Schutz der Gewässer vor der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf Gemeinschaftsebene sicherzustellen. Im Hinblick auf dieses Ziel dürften sich Verwendungsnormen besser für eine Verringerung und Vermeidung von Verunreinigungen eignen als Verlustnormen. Sie bieten nämlich zwei Vorteile im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie:

— Die Verwendungsnormen greifen im Voraus. So lässt sich etwa eine Überschreitung dieser Normen gegebenenfalls durch besondere Umstände ausgleichen (z. B. geringe Niederschläge, außergewöhnlicher Stickstoffbedarf der Pflanzen usw.), so dass eine Verunreinigung nicht stattzufinden

braucht. Die Verlustnormen hingegen kommen erst nach dem Stickstoffzyklus zum Zug, so dass jede Überschreitung dieser Normen notwendigerweise eine Verunreinigung mit sich bringt. Der Verantwortliche kann zwar mit einer Abgabe belegt werden, dies schafft jedoch die Verunreinigung nicht aus der Welt, die er verursacht hat²²;

— die Verwendungsnormen sind klar und einfach für die Landwirte, was keinen Raum für eine Verunreinigungsgefahr infolge eines Irrtums bei der Anwendung der Normen lässt. Die Verlustnormen hingegen zwingen den Landwirt zu komplizierten Schätzungen und Berechnungen anhand der Eigenarten des jeweiligen gefährdeten Gebietes und des Gleichgewichts zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung²³. Jeder Irrtum bei der Berechnung der zulässigen Düngemittelmenge oder jede Änderung der berücksichtigten Umstände²⁴ kann dazu führen, dass Stickstoff an die Umwelt abgegeben wird.

22 — Diese Auslegung entspricht im Übrigen Artikel 174 EG, wonach die Umweltpolitik der Gemeinschaft insbesondere auf dem Grundsatz beruht, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen. Generalanwalt Geelhoed hat sich in seinen Schlussanträgen zum Urteil *Kommission/Deutschland* vom 14. März 2002 in der Rechtssache C-161/00 (Slg. 2002, I-2753, I-2755, Nr. 51) ebenfalls auf diese Vertragsbestimmung bezogen, um darzulegen, dass die Bekämpfung der Gewässerverunreinigung durch Nitrat möglichst früh einsetzen muss.

23 — Fachstudien belegen die Schwierigkeit solcher Schätzungen. Siehe J. Black, „A study of Manure Management in Pig production“, Spring 1999, http://res.2.agr.ca/initiatives/manurenet/download/black_nuffield.pdf (S. 18).

24 — Z. B. eine außergewöhnliche Niederschlagsmenge.

21 — Randnr. 39.

67. Die niederländische Regierung ist sich auch selbst darüber im Klaren, dass das MINAS-System einen „anderen Weg“ darstellt und dass es nicht unmittelbar aus Anhang III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie „hervorgeht“²⁵. Es kann nicht genügen, dass dieses System gegebenenfalls den Zielen der Richtlinie gerecht wird, da diese, wie bereits dargelegt, selbst die Maßnahmen vorsieht, die zu treffen sind, um ihre Ziele zu erreichen.

68. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie verstoßen hat, indem es keine Verwendungsvorschriften zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln in sein Aktionsprogramm aufgenommen hat.

B — Zu den übrigen Teilen des dritten Klagegrundes

69. In Anbetracht meines Vorschlags zum ersten Teil dieses Klagegrundes sind die übrigen Teile gegenstandslos.

²⁵ — Gegenerwiderung (Nrn. 20 bis 26).

V — Zum vierten Klagegrund

A — Vorbringen der Parteien

70. Die Kommission weist darauf hin, dass die in die Aktionsprogramme aufzunehmenden Maßnahmen sicherstellen müssten, dass je Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die ausgebrachte Dungmenge 170 kg oder im ersten Aktionsprogramm 210 kg Stickstoff pro Jahr und Hektar nicht überschreite.

71. Die Parteien befassen sich sodann getrennt mit dem System für die einer Erklärungsspflicht unterliegenden Betriebe und dem System für die übrigen Betriebe.

1. Erklärungsspflichtige Betriebe

72. Die Kommission macht darauf aufmerksam, dass für diese Betriebe die im MINAS-System enthaltenen Verlustnormen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung des Anhangs III Nummer 2 der Richtlinie darstellten. Sie erklärt erneut, dass dieses System nicht mit der Richtlinie vereinbar sei, die Verwendungsnormen, ausgerichtet auf ein Gleichgewicht zwischen Stickstoffein- und -austrägen, erfordere.

73. Die niederländische Regierung macht geltend, dass die in Anhang III Nummer 2 der Richtlinie angegebenen Mengen keine Verwendungsnorm darstellten, sondern lediglich die Wirkung aufzeigen sollten, die die in den Aktionsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen zu entfalten hätten. Es seien verschiedene Systeme denkbar, darunter auch das MINAS-System.

dass eine alternative Durchführung der Richtlinie vertretbar sei, sofern deren Ziele eingehalten würden.

2. Nichterklärungsspflichtige Betriebe

74. Die Verwendung von Dung sei in den Niederlanden durch Phosphatnormen begrenzt. Dadurch seien die Verwendung von Dung und folglich die Stickstoffmenge begrenzt, die mit den Düngemitteln ausgebracht oder in den Boden eingebracht werden könne. Die Phosphatnormen ließen sich im Verhältnis Stickstoff-Phosphat leicht in Stickstoffmengen umwandeln.

76. Die Kommission bemerkt, dass die Normen für die nichterklärungsspflichtigen Betriebe Verwendungsnormen seien, wie sie die Richtlinie erfordere. Sie hält dem Königreich der Niederlande jedoch vor, dass diese Vorschriften die Phosphathöchstmenge festlegten, die der ausgebrachte Dung enthalten dürfe. Nach der Richtlinie sei es vielmehr erforderlich, dass die betreffenden Vorschriften die Höchstmenge an Stickstoff bestimmten, die in dem auszubringenden Dung enthalten sein dürfe.

75. Die niederländische Regierung erklärt sodann, wie die in den Niederlanden ausgebrachte Stickstoffmenge anhand der Normen für die Phosphatverluste zu errechnen ist. Aus diesen Berechnungen gehe hervor, dass die Stickstoffmenge, die auf Anbauflächen ausgebracht werden dürfe, nämlich 210 kg pro Hektar, mit der Menge übereinstimme, die in der Richtlinie für das erste Aktionsprogramm vorgesehen sei. Hinsichtlich der Weideflächen räumt die niederländische Regierung indessen ein, dass die zum Ausbringen freigegebene Stickstoffmenge, nämlich 300 kg pro Hektar, über die Höchstmenge von 210 kg pro Hektar hinausgeht, und erklärt, sie habe der Kommission jedoch nicht mitgeteilt, dass sie diese Menge zulassen wolle, da sie seinerzeit davon ausgegangen sei,

77. Die Kommission beanstandet zudem die Umrechnungsmethode der niederländischen Regierung zur Feststellung der Stickstoffmenge im zum Ausbringen zugelassenen Dung anhand der niederländischen Phosphatnormen. Mit dieser Methode könnten die in der Richtlinie vorgesehenen Mengen nicht eingehalten werden. In ihrer Erwiderung führt die Kommission ferner aus, dass das Königreich der Niederlande zumindest eine überzeugende Begründung abgeben müsse, wenn es Normen festlegen wolle, die die Zuführung von Phosphat anstelle von Stickstoff begrenzten.

78. Die niederländische Regierung vertritt weiterhin die Auffassung, dass die Stickstoffeintragung durch die Phosphatnormen begrenzt werden könne. Aus der Umrechnung der Phosphat- in Stickstoffnormen gehe hervor, dass die Stickstoffmenge, die in den Jahren 1998 und 1999 in den Niederlanden auf Anbauflächen habe ausgebracht werden dürfen, nicht unvereinbar mit der Menge sei, die die Richtlinie für die Zeit vom 20. Dezember 1998 bis 20. Dezember 2002 zulasse. Die für Weideflächen freigegebene Menge, die die Höchstmenge von 210 kg Stickstoff pro Hektar überschreite, sei durch die hohe Stickstoffabsorption der Weideflächen in den Niederlanden und durch den Übergang von der Verwendungsnormenregelung zur Verlustnormenregelung gerechtfertigt.

B — Stellungnahme

79. Bei der Prüfung dieses Klagegrundes greife ich auf die von den Parteien getroffene Unterscheidung zwischen den beiden niederländischen Systemen, nämlich der Regelung für erklärungspflichtige und nichterklärungspflichtige Betriebe, zurück²⁶.

80. Vor einer Prüfung der Argumente der Parteien ist der Gegenstand der Erörterung

genau zu umreißen. Die Parteien haben zur Vereinbarkeit der niederländischen Maßnahmen mit der Richtlinie für die Zeit von 2000 bis 2003 Stellung genommen. Im vorliegenden Verfahren geht es indessen, wie in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift definiert, um die Vereinbarkeit des ersten niederländischen Aktionsprogramms mit der Richtlinie für die Jahre 1995 bis 1999. Die Maßnahmen für die Jahre 2000 bis 2003, die dem zweiten Aktionsprogramm entsprechen, werden daher nicht geprüft.

1. Erklärungspflichtige Betriebe

81. Diese Betriebe unterliegen dem MINAS-System und den damit verbundenen Verlustnormen.

82. Bei der Prüfung des dritten Klagegrundes wurde indessen festgestellt, dass diese Normen keine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie darstellen, nach der Verwendungsnormen erforderlich sind. Dadurch wird der vierte Klagegrund gegenstandslos, soweit es um die Frage geht, ob die Regelung für die erklärungspflichtigen Betriebe mit Anhang III Nummer 2 der Richtlinie vereinbar ist.

83. Anhang III Nummer 1 der Richtlinie enthält nämlich die Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme der Mitgliedstaaten

²⁶ — Die niederländische Regierung macht in Nr. 4 ihrer Gegenerwiderung geltend, dass dieser vierte Klagegrund unzulässig sei, da er sich sachlich von der Rüge unterscheidet, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vorgebracht worden sei. Dazu genügt der Hinweis, dass die niederländische Regierung nicht angibt, worin dieser Unterschied bestehen soll.

aufzunehmen sind, während Anhang III Nummer 2 bestimmt, wie sich diese Maßnahmen auf das Ausbringen von Dung auswirken müssen. In Anhang III Nummer 2 heißt es: „Mit *diesen Maßnahmen* wird sichergestellt, dass bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die... ausgebrachte Dungmenge... eine bestimmte Menge pro Jahr und Hektar nicht überschreitet.“²⁷

84. Für eine Untersuchung der Vereinbarkeit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen mit Anhang III Nummer 2 der Richtlinie ist es meines Erachtens somit zwangsläufig erforderlich, dass es sich bei den von den Mitgliedstaaten in ihre Aktionsprogramme aufgenommenen Maßnahmen um diejenigen handelt, die in Anhang III Nummer 1 der Richtlinie aufgeführt sind.

85. Da das Königreich der Niederlande mit dem MINAS-System nicht seiner Verpflichtung nachgekommen ist, die in Anhang III Nummer 1 genannten Maßnahmen in das Aktionsprogramm aufzunehmen, erscheint es mithin nicht erforderlich, zu untersuchen, ob die in Anhang III Nummer 2 der Richtlinie enthaltenen Höchstwerte für das Ausbringen von Dung mit dem MINAS-System eingehalten werden können.

2. Nichterklärungsspflichtige Betriebe

86. Bei der Regelung für die Betriebe, die bis zum 1. Januar 2001 von der Er-

klärungspflicht ausgenommen waren, handelte es sich um Verwendungsnormen, wie sie nach der Richtlinie erforderlich sind.

87. Die Kommission trägt indessen zwei Beanstandungen gegenüber diesen Normen vor. Sie macht erstens geltend, das Königreich der Niederlande habe Normen zur Begrenzung der Phosphateintragung festgelegt, während die Richtlinie verlange, dass sich die Normen zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln auf Stickstoff bezögen. Die zweite Beanstandung ergibt sich daraus, dass die niederländischen Vorschriften das Ausbringen einer Dungmenge zuließen, die die in der Richtlinie festgelegten Höchstmengen an Stickstoff überschreite.

88. Hinsichtlich der ersten Beanstandung teile ich nicht die Ansicht der Kommission, dass sich nach der Richtlinie die Maßnahmen zur Begrenzung des Ausbringens von Dung zwangsläufig auf Stickstoff beziehen müssten.

89. In Anhang III Nummer 2 der Richtlinie heißt es nur, dass die in Anhang III Nummer 1 vorgesehenen Maßnahmen sicherstellen müssen, dass die pro Jahr und Hektar ausgebrachte Dungmenge nicht mehr als 170 kg Stickstoff enthält. In der Richtlinie wird nicht verlangt, dass die Vorschriften ausdrücklich die Stickstoffmenge erwähnen, die ausgebracht werden darf. Es genügt, dass die Maßnahmen ungeachtet ihres Inhalts und ihrer Abfassung eine Begrenzung des Ausbringens von Dung unter Berücksichtigung der in der Richtlinie festgelegten Höchstmengen bewirken.

²⁷ — Hervorhebung von mir.

90. Wenn das Königreich der Niederlande das Ausbringen von Dung mit Hilfe von Phosphatnormen begrenzen will, müssen diese Normen andererseits so beschaffen sein, dass sie die Einhaltung der in Anhang III Nummer 2 genannten Höchstmenge an Stickstoff gewährleisten. Somit ist zu prüfen, ob die Umrechnungsmethode der niederländischen Regierung sicherstellen kann, dass die durch die Phosphatnormen zugelassene Dungmenge nicht, auch nicht nur gelegentlich²⁸, Stickstoffmengen enthält, die nach der Richtlinie verboten sind.

91. Dazu ist festzustellen, dass die Berechnungen der niederländischen Regierung auf nicht belegten Behauptungen sowie Näherungs- und Mittelwerten beruhen. So wird z. B. nicht nachgewiesen, dass es sich bei den der Berechnung zugrunde liegenden Dungarten tatsächlich um die in der Praxis verwendeten Arten handelt. Die niederländische Regierung erklärt, dass der auf Anbauflächen ausgebrachte Dung ein Stickstoff-Phosphat-Verhältnis von 1:2 und der entsprechende Dung auf Weideflächen im Mittel ein solches Verhältnis von 1:2,5 aufweise; sie erbringt jedoch wiederum keinen Nachweis, der dem Gerichtshof eine Nachprüfung dieser Erklärungen ermöglichen könnte. Sie stützt sich für Dung auf Weideflächen auf ein Stickstoff-Phosphat-Verhältnis, das nur einen Mittelwert darstellt, so dass in einer Reihe von Fällen das Verhältnis zweifellos über das Mittel hinausgehen wird und in dem nach der niederländischen Regelung zugelassenen Dung enthaltene Stickstoff-

menge daher die von der niederländischen Regierung angegebene Menge überschreiten wird. Überdies beruht die Berechnung der niederländischen Regierung auf der „Praxis“ der niederländischen Betriebe, wodurch keineswegs mit Hilfe von verbindlichen Vorschriften sichergestellt ist, dass die zugrunde gelegten Daten beständig sind und auf alle niederländischen Betriebe zutreffen.

92. Somit umfasst die von der niederländischen Regierung vorgetragene Methode zur Umrechnung der Phosphatnormen in Stickstoffnormen meines Erachtens keine ausreichenden Garantien, um *sicherzustellen*, dass die durch die Phosphatnormen zugelassene Dungmenge nicht eine Stickstoffmenge enthält, die die in der Richtlinie festgelegte Höchstmenge überschreitet²⁹.

93. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang III Nummer 2 der Richtlinie verstoßen hat, dafür Sorge zu tragen, dass die in seine Aktionsprogramme aufgenommenen Maßnahmen sicherstellen,

28 — Etwa aufgrund eines anderen Stickstoff-Phosphat-Verhältnisses als von den Niederlanden bei der Berechnung der zulässigen Phosphatmenge und bei der Umrechnung in Stickstoff zugrunde gelegt.

29 — Selbst wenn man davon ausginge, dass die Umrechnung der niederländischen Regierung zulässig ist, würden die Bedingungen der Richtlinie durch die niederländischen Eintragungsnormen nicht erfüllt. Letztere überschreiten immerhin die im Rahmen des ersten Aktionsprogramms zugelassene Menge von 210 kg. Für Anbauflächen ergeben sich nämlich aus der Umrechnung unter Zugrundelegung der vorgetragenen Werte nicht, wie die niederländische Regierung behauptet, 200 kg Stickstoff pro Hektar, sondern 220 kg Stickstoff pro Hektar. Und bei den Weideflächen räumt die niederländische Regierung selbst ein, dass die zugelassenen Mengen die Höchstgrenze von 210 kg Stickstoff pro Hektar überschreiten.

dass bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die ausgebrachte Düngemenge einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs die in der Richtlinie vorgesehene Menge pro Jahr nicht überschreitet.

— Bestimmungen zu Verfahren für das Ausbringen von Düngemitteln, bei denen die Nährstoffverluste in die Gewässer beschränkt bleiben.

95. Ich werde diese verschiedenen Rügen in der vorstehenden Reihenfolge prüfen.

VI — Zum fünften Klagegrund

94. Die Kommission macht geltend, das Königreich der Niederlande habe in sein Aktionsprogramm nicht die folgenden Maßnahmen aufgenommen, die in den Regeln einer guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft enthalten sein müssten:

A — Fehlende Bestimmungen des niederländischen Aktionsprogramms zu den Zeiträumen, in denen Düngemittel außer Dung nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten

1. Vorbringen der Parteien

— Bestimmungen zu den Zeiträumen, in denen Düngemittel außer Dung nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten;

— Bestimmungen zum Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen;

— Bestimmungen zu den Bedingungen für das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen in der Nähe von Wasserläufen;

96. Die Kommission weist darauf hin, dass die Aktionsprogramme nach Anhang II der Richtlinie Bestimmungen zu den Zeiträumen enthalten müssten, in denen Düngemittel nicht ausgebracht werden sollten, „soweit [diese Bestimmungen] von Belang sind“. Sie bemerkt, dass das niederländische Aktionsprogramm keine Bestimmungen über Mineraldünger enthalte.

97. Eine derartige Regelung sei indessen im Sinne von Anhang II Punkt A der Richtlinie von Belang, da es in den Niederlanden

Zeiträume gebe, in denen das Ausbringen von Düngemitteln schädlich sei und somit als unangebracht angesehen werden müsse.

98. Nach Ansicht der niederländischen Regierung sind nicht allein die von der Kommission genannten Faktoren zu berücksichtigen. Sie bemerkt, dass Regeln zur Bestimmung der Zeiträume, in denen Mineraldünger nicht ausgebracht werden sollte, in den Niederlanden nicht von Belang seien, da die Landwirte dank des MINAS-Systems keine Düngemittel in einem Zeitraum verwendeten, in dem das Ausbringen oder die Eintragung von Düngemitteln unangebracht sei.

2. Stellungnahme

99. Wie aus den Akten³⁰ hervorgeht, beschränkt sich die niederländische Regierung auf den Hinweis, dass Bestimmungen zur Festlegung von Zeiträumen, in denen Düngemittel nicht ausgebracht werden sollten, in Anbetracht des MINAS-Systems in den Niederlanden nicht von Belang seien.

100. Es erhebt sich also die Frage, welche Faktoren zu prüfen sind, um beurteilen zu können, ob die betreffenden Maßnahmen von Belang sind.

101. Der Belang ist meines Erachtens im Zusammenhang damit zu sehen, dass die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft „die Verhältnisse in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft berücksichtigen“ müssen³¹. Somit richtet sich der Belang der in Anhang II aufgeführten Maßnahmen nach den Gegebenheiten der einzelnen Regionen.

102. Die Worte „Verhältnisse in“ beziehen sich meines Erachtens, wie auch die Kommission bemerkt, auf die natürlichen, geologischen und klimatologischen Verhältnisse in den verschiedenen europäischen Regionen und nicht auf die nationalen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Bei diesen wäre im Übrigen nicht von „Verhältnissen“ die Rede.

103. Der Text des Anhangs III Nummer 1 Ziffer 3 der Richtlinie spricht ebenfalls für diese Auslegung. Danach müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen betreffend eine Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln *entsprechend der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft*. Diese Bestimmung zitiert als *Merkmale* eines gefährdeten Gebietes nur objektive Gegebenheiten im Zusammenhang mit dem Boden, dessen Nutzung und mit den klimatischen Grundlagen (Bodenbeschaffenheit, Bodenart, Bodenneigung, Bodennutzung und Bewirtschaftungspraxis, insbesondere Fruchtfolge, ferner klimatische Verhältnisse, Niederschläge und Be-

30 — Insbesondere aus der Klagebeantwortung (Nrn. 201 bis 204).

31 — Anhang II Punkt A der Richtlinie.

wässerung). Wenn die Richtlinie die Berücksichtigung der Verhältnisse oder Merkmale der Regionen oder gefährdeten Gebiete erfordert, bezieht sie sich demnach auf die Merkmale des Bodens und die klimatologischen Verhältnisse der Region und nicht auf andere Umstände, die sich nicht physisch auf den Nitratverlust in den Gewässern auswirken können.

104. Der Belang der in Anhang II Punkt A der Richtlinie genannten Maßnahmen ist also nach den geologischen und klimatologischen Merkmalen der einzelnen Regionen zu beurteilen.

105. Die Kommission bemerkt, ohne dass ihr die niederländische Regierung widerspricht, die klimatischen Gegebenheiten in den Niederlanden seien dadurch gekennzeichnet, dass es zwischen September und Januar viel regne. Dies mache es erforderlich, dass der Staat Zeiträume festlege, in denen Düngemittel nicht ausgebracht werden sollten, um die Nitratverunreinigung der Gewässer zu verringern.

106. Die niederländische Regierung hat nicht dargetan oder auch nur behauptet, dass es seit Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war, in den Niederlanden Bestimmungen bezüglich der Zeiträume gibt, in denen Mineraldünger nicht ausgebracht werden sollte.

107. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und Anhang II Punkt A der Richtlinie verstoßen hat, indem es die vorgenannten Bestimmungen nicht erlassen hat.

B — Fehlende Bestimmungen des niederländischen Aktionsprogramms zum Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen

1. Vorbringen der Parteien

108. Die Kommission macht geltend, Maßnahmen bezüglich des Ausbringens von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen seien nicht innerhalb der in der Richtlinie vorgesehenen Frist, also vor dem 20. Dezember 1995, getroffen worden.

109. Die niederländische Regierung hält dem entgegen, dass solche Maßnahmen im Sinne der Richtlinie in den Niederlanden nicht von Belang seien. Zum einen seien die Niederlande ein sehr flaches Land und zum anderen veranlasse das MINAS-System die Landwirte, Düngemittel auf stark geneigten Flächen vernünftig einzusetzen.

2. Stellungnahme

110. Nach Ansicht der Kommission sind Maßnahmen bezüglich des Ausbringens von Düngemitteln auf stark geneigten Flächen notwendigerweise von Belang. Sie stützt sich darauf, dass die Mitgliedstaaten nach Anhang III Nummer 1 Ziffer 3 Buchstabe a der Richtlinie bei der Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln die Bodenneigung berücksichtigen müssten.

111. Dem kann aus zwei Gründen nicht gefolgt werden.

112. Zum einen verlieren bei dieser Auslegung die Worte „soweit diese von Belang sind“ in Anhang II Punkt A der Richtlinie, zumindest hinsichtlich der Nummer 2, ihren Sinn. Wenn Maßnahmen für das Ausbringen auf stark geneigten Flächen notwendigerweise von Belang wären, hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber logischerweise eher vorsehen müssen, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass solcher Maßnahmen bedingungslos ist, ohne sie von einem Belang abhängig zu machen.

113. Zum anderen ist zu bedenken, dass die beiden in Rede stehenden Bestimmungen nicht denselben Gegenstand betreffen. Nach Anhang III ist die *Boden-*

neigung zu berücksichtigen; danach sind jedoch nicht Bestimmungen zu erlassen, die speziell *stark geneigte* Flächen betreffen. Für Letztere sieht Anhang II spezifische Regeln vor. Diese beiden Bestimmungen sind unabhängig voneinander. Wenn es somit in einem gefährdeten Gebiet keine stark geneigten Flächen gibt, müssen die spezifischen Maßnahmen des Anhangs II nicht getroffen werden, da sie nicht von Belang sind. Dies hindert jedoch nicht, die Bodenneigung beim Erlass von Maßnahmen zu berücksichtigen, mit denen das Ausbringen von Düngemitteln nach Anhang III begrenzt werden soll.

114. Um feststellen zu können, ob das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, ist nun zu prüfen, ob es von Belang ist, dass es Maßnahmen nach Anhang II Punkt A Nummer 2 ergreift.

115. Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EG Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, anhand deren dieser das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann³².

116. Somit ist zu prüfen, ob die Kommission nachgewiesen hat, dass es in den Nie-

32 — Siehe u. a. Urteile vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6), vom 23. Oktober 1997 in der Rechtssache C-157/94 (Kommission/Niederlande, Slg. 1997, I-5699, Randnr. 59) und vom 18. März 1999 in der Rechtssache C-166/97 (Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-1719, Randnr. 40).

derlanden von Belang ist, Bestimmungen bezüglich des Ausbringens von Düngemitteln auf stark geneigten Flächen zu erlassen, dass es also in den Niederlanden landwirtschaftliche Flächen gibt, die eine starke Neigung im Sinne der Richtlinie aufweisen.

117. Die Kommission beschränkt sich auf den Hinweis, dass ihr der Prozentsatz, den ein Entwurf zur Änderung des niederländischen Gesetzes vorsehe, unzureichend erscheine. In Anbetracht des Schweigens der Richtlinie hätte sie nach meiner Ansicht jedoch angeben müssen, welche Bodenneigung aus welchem Grund als stark zu betrachten ist, so dass zum einen das Königreich der Niederlande seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie nachkommen und seine Verteidigung in geeigneter Weise vorbereiten kann und zum anderen der Gerichtshof beurteilen kann, ob die behauptete Vertragsverletzung vorliegt.

118. Die Kommission weist auch ebenso wenig nach, dass es in den Niederlanden Anbauflächen gibt, die als stark geneigte Flächen anzusehen sind. Sie beschränkt sich auf den Hinweis, dass es in den Niederlanden Flächen mit Bodenneigung gebe. Abgesehen davon, dass sie sich auf *Flächen mit Bodenneigung* bezieht, während in der Richtlinie von stark geneigten Flächen die Rede ist, führt sie keinen Nachweis für ihre Behauptung.

119. Nach Aktenlage kann der Gerichtshof nicht beurteilen, ob es in den Niederlanden

landwirtschaftliche Flächen gibt, die als stark geneigt anzusehen sind, wodurch Maßnahmen nach Anhang II Punkt A Nummer 2 der Richtlinie von Belang wären.

120. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, diese Rüge zurückzuweisen.

C — *Fehlende Bestimmungen des niederländischen Aktionsprogramms zu Bedingungen für das Ausbringen von Düngemitteln in der Nähe von Wasserläufen*

1. Vorbringen der Parteien

121. Die Kommission weist darauf hin, dass die Regeln der guten fachlichen Praxis Maßnahmen bezüglich des Ausbringens von Düngemitteln in der Nähe von Wasserläufen enthalten müssten. Die Niederlande hätten hier keine entsprechenden Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie mitgeteilt. Selbst wenn solche Maßnahmen erlassen worden seien, sei dies nicht vor dem in der Richtlinie vorgesehenen Zeitpunkt, nämlich dem 20. Dezember 1995, geschehen.

122. Die niederländische Regierung antwortet, Rechtsvorschriften in dieser Frage

bestünden bereits und seien der Kommission mitgeteilt worden. Es handele sich dabei zum einen um eine längst vor dem 20. Dezember 1999 in Kraft getretene nationale Bestimmung³³, wonach Düngemittel nicht auf Oberflächengewässern ausgebracht werden dürften, und zum anderen um den Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, der am 1. März 2000 in Kraft getreten sei. Diese Rechtsvorschriften seien nicht verspätet erlassen worden, da die in der Richtlinie festgesetzte Frist am 20. Dezember 1999 und nicht am 20. Dezember 1995 abgelaufen sei.

2. Stellungnahme

123. Diesem Vorbringen der niederländischen Regierung kann nicht gefolgt werden. Zum ersten Argument, das sich auf eine bestehende Bestimmung zum Verbot der Düngemittelausbringung auf Oberflächengewässer stützt, ist festzustellen, dass eine derartige Bestimmung nicht als Maßnahme bezüglich des Ausbringens von Düngemitteln *in der Nähe von Wasserläufen* angesehen werden kann, wie es nach der Richtlinie erforderlich ist.

124. Bei dem zweiten Argument, das auf dem Erlass des Lozingenbesluit open teelt en veehouderij beruht, genügt der Hinweis, dass diese Vorschriften nach dem in der Richtlinie vorgesehenen Zeitpunkt erlassen wurden, auch wenn man davon ausgehen würde, dass die Maßnahmen des ersten

Aktionsprogramms bis zum 20. Dezember 1999 erlassen werden konnten, wie die niederländische Regierung behauptet³⁴. Aus den Akten geht nämlich hervor³⁵, dass die genannten Rechtsvorschriften erst am 27. Januar 2000 erlassen wurden.

125. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und mit Anhang II Punkt A Nummer 4 der Richtlinie verstoßen hat, indem es vor Ablauf der festgesetzten Frist keine Maßnahmen bezüglich des Ausbringens von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen in der Nähe von Wasserläufen erlassen hat.

D — Fehlende Bestimmungen des niederländischen Aktionsprogramms über Ausbringungsverfahren zur Begrenzung von Nährstoffverlusten in die Gewässer

1. Vorbringen der Parteien

126. Die Kommission erklärt, ihr seien bis zur Einreichung der Klageschrift noch keine

34 — Nach Ansicht der Kommission ist es nach der Richtlinie nicht erforderlich, dass die in das erste Aktionsprogramm aufzunehmenden Maßnahmen vor dem 20. Dezember 1995 erlassen und vor dem 20. Dezember 1999 in Kraft gesetzt wurden. Die niederländische Regierung hingegen führt aus, die Richtlinie erfordere, dass die Maßnahmen vor dem 20. Dezember 1995 im Aktionsprogramm vorgesehen und vor dem 20. Dezember 1999 erlassen würden.

35 — Insbesondere Anlage 4 zur Gegenerwiderung.

33 — Artikel 4 des Uitvoeringsbesluit.

wirklichen Umsetzungsmaßnahmen bezüglich stickstoffhaltiger Mineraldünger mitgeteilt worden.

127. Die niederländische Regierung macht geltend, dass derartige Maßnahmen in Anbetracht des MINAS-Systems nicht von Belang seien. Landwirte, die Dung oder Mineraldünger nicht gleichmäßig oder in unrichtigen Mengen ausbrachten und dabei die Verlustnormen überschritten, würden mit einer Abgabe belegt. Auch andere Faktoren als solche im Zusammenhang mit der Bodenbeschaffenheit oder den klimatischen Verhältnissen, wie etwa das MINAS-System, müssten berücksichtigt werden, um den „Belang“ der in Anhang II vorgesehenen Maßnahmen zu beurteilen.

128. Überdies seien eine Änderung der Rechtsvorschriften über Dung und spezielle Maßnahmen für den Einsatz von Mineraldünger in Vorbereitung.

2. Stellungnahme

129. Die in Rede stehenden Maßnahmen sind nach Ansicht der niederländischen Regierung in Anbetracht des MINAS-Systems nicht von Belang. Ihres Erachtens ist dieses System bei der Beurteilung des Belangs der betreffenden Maßnahmen in den Niederlanden zu berücksichtigen. Es ist

indessen bereits bei der ersten Rüge des vorliegenden Klagegrundes dargelegt worden, dass nur objektive Faktoren im Zusammenhang mit den physischen, geologischen und klimatologischen Verhältnissen in den betreffenden Gebieten berücksichtigt werden können, um festzustellen, ob die in Anhang II Punkt A der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen von Belang sind. Dieses Argument ist also zurückzuweisen.

130. Hinsichtlich der, wie behauptet, in Vorbereitung befindlichen Gesetzesänderungen genügt der Hinweis, dass eine Vertragsverletzung nach ständiger Rechtsprechung anhand der Situation des Mitgliedstaats bei Ablauf der Frist zu beurteilen ist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde³⁶. Aus den Erklärungen der niederländischen Regierung³⁷ geht indessen hervor, dass die genannten Legislativmaßnahmen für Mineraldünger am 11. Dezember 2000³⁸ noch nicht erlassen waren, während die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist im Dezember 1999 ablief.

131. Demnach hat das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und mit Anhang II Punkt A Nummer 6 der Richtlinie verstoßen, indem es nicht vor Ablauf der festgesetzten Frist die Maß-

36 — Urteile vom 17. Januar 2002 in der Rechtssache C-394/00 (Kommission/Irland, Slg. 2002, I-581, Randnr. 12) und vom 20. Juni 2002 in der Rechtssache C-299/01 (Kommission/Luxemburg, Slg. 2002, I-5819, Randnr. 11).

37 — Klagebeantwortung (Nr. 225 bis 228).

38 — Zeitpunkt der Einreichung der Klagebeantwortung.

nahmen betreffend die Verfahren für das Ausbringen von Mineraldünger, einschließlich Häufigkeit und Gleichförmigkeit dieses Ausbringens, erlassen hat, um den Nährstoffverlust in die Gewässer auf ein annehmbares Maß beschränken zu können.

B — *Stellungnahme*

134. Die niederländische Regierung bestreitet nicht, dass zusätzliche Maßnahmen für Trockensandböden erforderlich sind, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen. Sie bestreitet nur, dass derartige Maßnahmen im ersten Aktionsprogramm zu treffen seien.

VII — Zum sechsten Klagegrund

A — *Vorbringen der Parteien*

132. Die Kommission erklärt, die niederländische Regierung habe im Vorverfahren eingeräumt, dass die gegenwärtige Gesamtpolitik für Trockensandböden nicht ausreiche und zusätzliche Maßnahmen erforderlich seien. Demnach hätten solche Maßnahmen nach Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie bereits im ersten Aktionsprogramm getroffen werden müssen.

133. Die niederländische Regierung entgegnet, dass Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie keine Frist für zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen enthalte. Diese zusätzlichen Maßnahmen träten innerhalb der in der Richtlinie festgesetzten Frist in Kraft, nämlich im Jahr 2003.

135. Demnach ist zu prüfen, ob Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie eine Frist festsetzt, innerhalb deren die dort vorgesehenen zusätzlichen Maßnahmen zu treffen sind.

136. In Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie heißt es:

„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 ...“

137. Nach ständiger Rechtsprechung ist bei der Auslegung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts nicht nur auf ihren Wortlaut, sondern auch auf ihren Regelungszusammenhang und ihre Zielsetzung abzustellen³⁹.

138. Die Richtlinie hat zum Ziel, die Gewässerverunreinigung durch Nitrat zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen⁴⁰. Zu diesem Zweck enthält sie einen genauen Zeitplan für die Aufstellung und Durchführung der Aktionsprogramme⁴¹. Sie sieht ferner die Aufstellung von Überwachungsprogrammen zur Beurteilung der Wirksamkeit der Aktionsprogramme vor⁴². Schließlich bestimmt die Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten ihre Aktionsprogramme einschließlich zusätzlicher Maßnahmen mindestens alle vier Jahre überprüfen und gegebenenfalls ändern⁴³.

139. Aus den genannten Artikeln und den Zielen der Richtlinie geht meines Erachtens hervor, dass die Maßnahmen, auf die sich

die in Rede stehende Bestimmung bezieht, getroffen werden müssen, sobald festgestellt wird, dass sie erforderlich sind. Eine gegenteilige Auslegung würde bedeuten, dass es die Richtlinie den Mitgliedstaaten gestattet, Regelungen anzuwenden, die die Gewässerverunreinigung durch Nitrat weder verhindern noch ihr vorbeugen. Jede praktische Wirksamkeit der Richtlinie ginge somit verloren. Zudem wäre die Richtlinie unstimmig, wenn sie einerseits strenge Fristen für den Erlass der Maßnahmen des Artikels 5 Absatz 4 enthält und eine Kontrolle der Wirksamkeit der Aktionsprogramme und gegebenenfalls deren Änderung vorsieht, andererseits jedoch zulässt, dass die Gewässer weiterhin verunreinigt werden, weil die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen nicht getroffen wurden.

140. Wenn also von Anfang an deutlich wird, dass die Maßnahmen des Artikels 5 Absatz 4 nicht ausreichen, um die Ziele der Richtlinie zu verwirklichen, müssen die genannten zusätzlichen Maßnahmen bereits im ersten Aktionsprogramm getroffen werden⁴⁴.

141. Aus den Akten⁴⁵ geht indessen hervor, dass sich die niederländische Re-

39 — Siehe Urteile vom 21. Februar 1984 in der Rechtssache 337/82 (St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Slg. 1984, 1051, Randnr. 10), vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98 (Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-6857, Randnr. 50) und vom 14. März 2002 (Kommission/Deutschland, bereits zitiert, Randnr. 39).

40 — Artikel 1.

41 — Artikel 5 Absätze 1 und 4 der Richtlinie.

42 — Ebenda, Absatz 6.

43 — Ebenda, Absatz 7.

44 — Nur wenn anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, können diese in spätere Aktionsprogramme aufgenommen werden. Aber auch in diesem Fall können die Mitgliedstaaten meines Erachtens nicht frei entscheiden, in welches Aktionsprogramm die zusätzlichen Maßnahmen einzugliedern sind; sie müssen diese vielmehr in das erste Aktionsprogramm aufnehmen, das verabschiedet wird, nachdem festgestellt wurde, dass die zusätzlichen Maßnahmen erforderlich sind.

45 — Schreiben des Ministers für Landwirtschaft, Naturgut und Fischerei vom 6. Oktober 1995 über die Düng- und Ammoniakpolitik (S. 15) und Antwort der niederländischen Regierung auf das Mahnschreiben (S. 2).

gierung von Anfang an der Notwendigkeit bewusst war, derartige zusätzliche Maßnahmen für Trockensandböden zu ergreifen. Sie wurden jedoch unstreitig nicht in das erste Aktionsprogramm aufgenommen.

VIII — Kosten

142. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie verstoßen hat, indem es keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen für Trockensandböden in sein Aktionsprogramm aufgenommen hat.

143. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission dies beantragt hat und das Königreich der Niederlande mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

IX — Ergebnis

144. Aus den vorstehenden Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verstoßen hat, indem es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um seinen Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang III Nummer 1 Ziffern 2 und 3 und Nummer 2 sowie mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang II Punkt A Nummern 1, 4 und 6 und aus Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie nachzukommen;

2. die Klage der Kommission abzuweisen, soweit die Feststellung begehrt wird, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und mit Anhang II Punkt A Nummer 2 der genannten Richtlinie verstoßen hat, indem es unterlassen hat, Bestimmungen zum Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen in sein Aktionsprogramm aufzunehmen;
3. dem Königreich der Niederlande die Kosten aufzuerlegen.