

Klausurenkurs Europarecht

Purnhagen / Reinhardt

2. Auflage 2023
ISBN 978-3-406-80139-6
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Fall 13. Bullsh*t

Inhalt: Vertragsverletzungsverfahren; Umsetzung von Richtlinien; Beurteilungsspielraum vs. effet utile; Umgang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen

Sachverhalt

Im EU-Mitgliedsstaat D werden viele Tiere gehalten und entsprechend viele tierische Ausscheidungen produziert. Diese werden in aller Regel als Dünger ausgebracht. Durch die Düngung geraten Nitratverbindungen in das Grundwasser und Flüsse.

Die EU-Nitratrichtlinie (NRL) soll Gewässerverunreinigungen durch landwirtschaftliches Nitrat verhindern. Gemäß Art. 10 NRL müssen die Mitgliedsstaaten alle 4 Jahre einen Bericht zum Gewässerzustand abgeben. Aus den beiden letzten Berichten des europäischen Mitgliedsstaates D ergibt sich, dass die Nitratkonzentration im Grundwasser unter den kritischen Schwellenwert gesunken ist. Nahezu alle Küstengewässer von D sind eutrophiert und befinden sich in schlechtem ökologischem Zustand.

Die EU-Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass D die Vorgaben der europäischen Nitratrichtlinie nicht vollständig umsetzt. Zwar hat D ein Aktionsprogramm i.S.v. Art. 5 Abs. 4 NRL erlassen, dessen Kernelement eine Düngeverordnung (DüV) ist. Allerdings erfüllt die DüV nach Ansicht der Kommission nicht die Vorgaben der NRL: Einerseits enthalte sie keine ausreichende Begrenzung der Ausbringungszeiten. Die aktuellste und umfassendste wissenschaftliche Studie belege, dass Grünland zwischen August und Februar überhaupt nicht gedüngt werden sollte. Andererseits stelle die DüV nicht ausreichend sicher, dass die Landwirte ausreichende Kapazitäten zur Lagerung vorhalten. Im Übrigen verstoße D gegen Art. 5 Abs. 4 NRL, indem es sein Aktionsprogramm nicht fortschreibe, obwohl die Berichterstattung klar zeige, dass die Küstengewässer eutrophiert sind.

Die Regierung von D tritt dieser Argumentation entgegen. Die nationale DüV enthalte eine klare Regelung, wonach im Dezember und Januar auf Grünland nicht gedüngt werden dürfe. Wetterdaten zeigen,

dass damit die Perioden mit vollständiger Vegetationsruhe in D abgedeckt würden. In D schnitten viele Bauern auch noch bis November Heu auf Grünland. Ein Beginn der Sperrzeit am 1. August würde zu einem Verzicht auf die Nutzung von wichtigem Ertragspotenzial führen. Es seien auch Grundrechte betroffen. Die Auswertung eines mehrjährigen Feldversuchs einer staatlichen Forschungseinrichtung zeige, dass an dem untersuchten Gebirgsstandort in D die späte Ausbringung von Dünger nicht zu zusätzlichen N-Einträgen in Gewässern führe.

Auch die Regelungen der DüV zur Lagerung seien ausreichend. Sie enthalte die klare Aussage, dass „ausreichende Lagerkapazitäten für Flüssigdünger vorhanden sein müssen“. Eine weitere Spezifizierung sei kaum administrabel. Im Übrigen sei eine spezielle Regelung von Lagerkapazitäten unnötig, da die Gesamtausbringungsmenge in der DüV ja eindeutig festgelegt sei.

Eine Verschärfung der DüV sei nicht geboten. Die Mitgliedsstaaten verfügten insofern über einen weiten Prognosespielraum. Die DüV sei erst vor 7 Jahren deutlich verschärft worden. Im Grundwasser hätten sich schon jetzt Verbesserungen gezeigt, und die kritischen Werte im Grundwasser würden nicht mehr überschritten. Die Verbesserung im Grundwasser werde sich mit der Zeit auch in einer Verbesserung der Wasserqualität in den Küstengewässern niederschlagen. Erst in einigen Jahren könnte man die Effektivität der Maßnahmen daher sinnvoll bewerten. Im Übrigen sei eine weitere Verschärfung bereits in Planung und werde in ca. 2 Jahren in Kraft treten.

Nach Durchführung des Vorverfahrens verklagt die EU Kommission D gemäß Art. 258 AEUV.

Bearbeitervermerk:

Prüfen Sie, ob die Klage begründet ist. Gehen sie davon aus, dass der Inhalt der in D geltenden DüV im Sachverhalt richtig wiedergegeben ist.

Nitratrichtlinie

Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG)

Art. 1

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

Artikel 3

(1) Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, werden von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs I bestimmt. (...)

(4) Die Mitgliedstaaten sind gehalten, ihr Verzeichnis der gefährdeten Gebiete wenn notwendig, jedoch mindestens alle vier Jahre zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern oder zu ergänzen, um Veränderungen und zum Zeitpunkt der vorherigen Einstufung unvorhergesehene Faktoren zu berücksichtigen. Sie unterrichten die Kommission innerhalb von sechs Monaten von jeder Änderung oder Ergänzung dieses Verzeichnisses.

Art. 5

„(1) Zur Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele legen die Mitgliedstaaten (...) 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; (...)

(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.

(...)

(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.“

Art. 10:

„(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.“

Anhang I „Kriterien für die Bestimmung der Gewässer nach Artikel 3 Absatz 1“

A. 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.

Anhang III „Maßnahmen, die in die Aktionsprogramme nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a) aufzunehmen sind“

„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;
- (...)

Anhang V „Informationen für die Berichte nach Artikel 10“

Nr. 4 Lit. e

Die Berichte enthalten eine Übersicht über die Aktionsprogramme, 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.

Hinweis: Der Fall ist der Rs. EuGH C-543/16 (*Kommission/Deutschland*), *ECLI:EU:C:2018:481* nachgebildet. Unter Eutrophierung versteht man die Anreicherung von Nährstoffen in Gewässern, wodurch sich der Sauerstoffgehalt verändert, und schädliches Algenwachstum gefördert wird.

Gliederung

A. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 7 i.V.m. Anhang III NRL

- I. Unzureichende Sperrzeiten für die Grünland-Düngung
 1. Berücksichtigung wissenschaftlicher Daten
 2. Berücksichtigung von Grundrechten
- II. Unzureichende Regelungen zu Lagerkapazitäten

B. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 5 NRL

- I. Verfehlung der Ziele nach Art. 1 NRL
- II. Nicht-Ausreichen der ergriffenen Maßnahmen
- III. Zusätzliche Maßnahmen

C. Ergebnis

Lösung

Die Klage ist begründet, wenn die nationalen Regelungen in D von 1
den Vorgaben der NRL abweichen.

Hinweis: Gemäß dem Bearbeitervermerk ist die Zulässigkeit der Klage nicht
zu untersuchen. Zum Prüfungsschema für die Zulässigkeit der Vertragsverlet-
zungsklage (Aufsichtsklage) vgl. Fall 12.

A. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 7 i.V.m. Anhang III NRL

D könnte gegen Art. 5 Abs. 7 i.V.m. Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 2
und Nr. 2 der Nitratrichtlinie (NRL) verstoßen, wenn die nationale
DüV, als Kern des nationalen Aktionsprogramms, in verschiedenen
Punkten von Vorgaben der Richtlinie abweicht.

I. Unzureichende Sperrzeiten für die Grünland-Düngung

Eine Abweichung der DüV von den Anforderungen der NRL, insbe- 3
sondere von Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 NRL, könnte
sich zunächst bei den Sperrzeiten für die Grünland-Düngung ergeben.
Die DüV sieht insofern eine Sperrzeit von zwei Monaten vor. Die EU-
Kommission hält dagegen – im Einklang mit der wissenschaftlichen
Studie – eine Sperrzeit von fünf Monaten auf Grünland für erforder-
lich.

1. Berücksichtigung wissenschaftlicher Daten

Für die Auffassung von D könnte der Wortlaut von Anhang III Nr. 1 4
Ziff. 1 NRL sprechen. Dieser enthält lediglich die Vorgabe, dass in den
Aktionsprogrammen Sperrzeiten festgelegt werden müssen. Eine
konkrete Vorgabe über die Länge der Sperrzeiten ist in der NRL aber
nicht enthalten.

Die von der EU-Kommission angeführte wissenschaftliche Studie 5
ist auch selbst **nicht rechtsverbindlich**, sondern kann lediglich einen
Anhaltspunkt für die Beurteilung der Frage darstellen, ob die Sperr-
zeiten ausreichen.

Gegen die Auslegung von D spricht allerdings, dass nach Art. 5 6
Abs. 3 lit. a NRL die nationalen Aktionsprogramme die verfügbaren
wissenschaftlichen und technischen Daten sowie die physischen, geo-
logischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berück-
sichtigen müssen.

- 7 Ausweislich des Sachverhalts bezieht sich die EU-Kommission auf die aktuellste und umfassendste Studie zur Grünlanddüngung. Dabei dürfte es sich insofern um die **verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten** im Sinne von Art. 5 Abs. 3 lit. a NRL handeln.
- 8 Die von D angeführte Untersuchung eines staatlichen Forschungsinstituts dürfte den wissenschaftlichen Stand nicht in Frage stellen können. Zwar kann eine derartige Untersuchung grundsätzlich geeignet sein, um den Inhalt der Verpflichtungen der NRL näher zu spezifizieren. Ausweislich des Sachverhalts beschränken sich die Ergebnisse auf einen einzigen Standort, der zudem in einer Gebirgsregion liegt. Von einer repräsentativen Untersuchung ist nicht auszugehen. Eine generelle Abweichung von den Vorgaben der NRL lässt sich damit nicht begründen.

2. Berücksichtigung von Grundrechten

- 9 Fraglich ist, ob sich eine Einschränkung der nach der NRL erforderlichen Sperrzeiten aufgrund von **Grundrechten** ergibt. Denkbar wäre möglicherweise eine Betroffenheit der Berufsfreiheit gemäß Art. 15 GR-Charta oder der unternehmerischen Freiheit gemäß Art. 16 GR-Charta. D verweist insofern darauf, dass das Ertragspotenzial des Grünlands nicht voll ausgeschöpft werden würde.
- 10 Tatsächlich sind die europäischen Grundrechte gemäß Art. 51 Abs. 1 GR-Charta von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Unionsrecht immer zu beachten. Allerdings dürfte das Vorbringen von D zu einer möglichen Grundrechtsbetroffenheit nicht ausreichend substantiiert sein, um eine Abweichung von den Vorgaben der NRL zu rechtfertigen. Ein **pauschaler Verweis auf die Geltung von Grundrechten** und das möglicherweise nicht-ausgeschöpfte Ertragspotenzial von Grünland in D dürfte nicht ausreichen, um den Richtlinienverstoß in Frage zu stellen. Erforderlich wäre dafür eine konkrete Darstellung, wessen Grundrechte durch die Sperrzeiten in welchem Maße beeinträchtigt wären, und warum diese Grundrechte gegenüber der von der NRL angestrebten Verringerung der Nitratverunreinigung überwiegen. Selbst wenn tatsächlich ein erhebliches Ertragspotenzial von Grünland an bestimmten Orten in D verloren ginge, würde dies vorrangig nur die wirtschaftlichen Interessen bestimmter Personen betreffen. Gleichzeitig werden Gewässer im Interesse der Allgemeinheit geschützt.
- 11 Die Regelungen zu den Sperrzeiten dürfte gegen die Anforderungen aus Art. 5 Abs. 3 und 4 i.V.m. Annex III NRL verstoßen.

II. Unzureichende Regelungen zu Lagerkapazitäten

Die DüV könnte weiterhin gegen Anhang III Nr. 1 Ziff. 2 NRL verstoßen. Danach müssen die Aktionsprogramme Regelungen zu Bauweise und Fassungsvermögen von Düngemitteln enthalten. Das Fassungsvermögen muss größer sein als die erforderliche Kapazität für die Lagerung von Düngemitteln während des längsten Zeitraums, in dem das Ausbringen von Düngemitteln 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. 12

Fraglich ist, ob die Regelung der DüV, wonach „ausreichende Lagerkapazitäten für Flüssigdünger vorhanden sein müssen“ diese Vorgabe hinreichend umsetzt. 13

Ein Verstoß dürfte bereits darin liegen, dass die Regelung in der DüV lediglich Flüssigdünger betrifft. Feste Dünger, wie beispielsweise Mist, werden in die Verpflichtung nicht einbezogen, obwohl sich aus der NRL keine entsprechende Differenzierung ergibt. 14

Im Übrigen dürfte die Regelung aber auch bezüglich Flüssigdüngern nicht den Vorgaben der Richtlinie entsprechen. Denn die **praktische Wirksamkeit** der Richtlinienvorgaben scheint gefährdet, wenn die nationale Umsetzung lediglich durch eine Ergebnisverpflichtung erfolgen könnte. Erforderlich dürften vielmehr **konkrete und verbindliche Vorschriften** sein, die die vom einzelnen Landwirt vorzuhaltenden Lagerkapazitäten eindeutig festlegen. Nur solche Vorschriften können nämlich eine behördliche Überwachung und ggf. Sanktionierung ermöglichen. 15

Fraglich ist, ob sich D darauf berufen kann, dass konkrete Regelungen nicht administrabel sind. Allerdings können sich Mitgliedsstaaten nach ständiger Rechtsprechung **nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen**, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen. 16

B. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 5 NRL

D könnte außerdem gegen Art. 5 Abs. 5 NRL verstoßen haben, weil es die Regelungen der DüV seit 7 Jahren nicht verschärft hat. 17

Gemäß Art. 5 Abs. 5 NRL ergreifen die Mitgliedsstaaten zusätzliche Maßnahmen, die sie für erforderlich halten, wenn aus dem Bericht gemäß Art. 10 NRL deutlich wird, dass die Maßnahmen in ihrem Aktionsprogramm zur Verwirklichung der in Artikel 1 NRL genannten Ziele nicht ausreichen. 18