

GEULEN & KLINGER

Rechtsanwälte



# Unionsrechtliche Anforderungen an das Düngerecht

Rechtsanwältin Dr. Caroline Douhaire, LL.M.

## I. Einführung

## II. Unionsrechtliche Anforderungen an das Düngerecht

### 1. Nitratrichtlinie

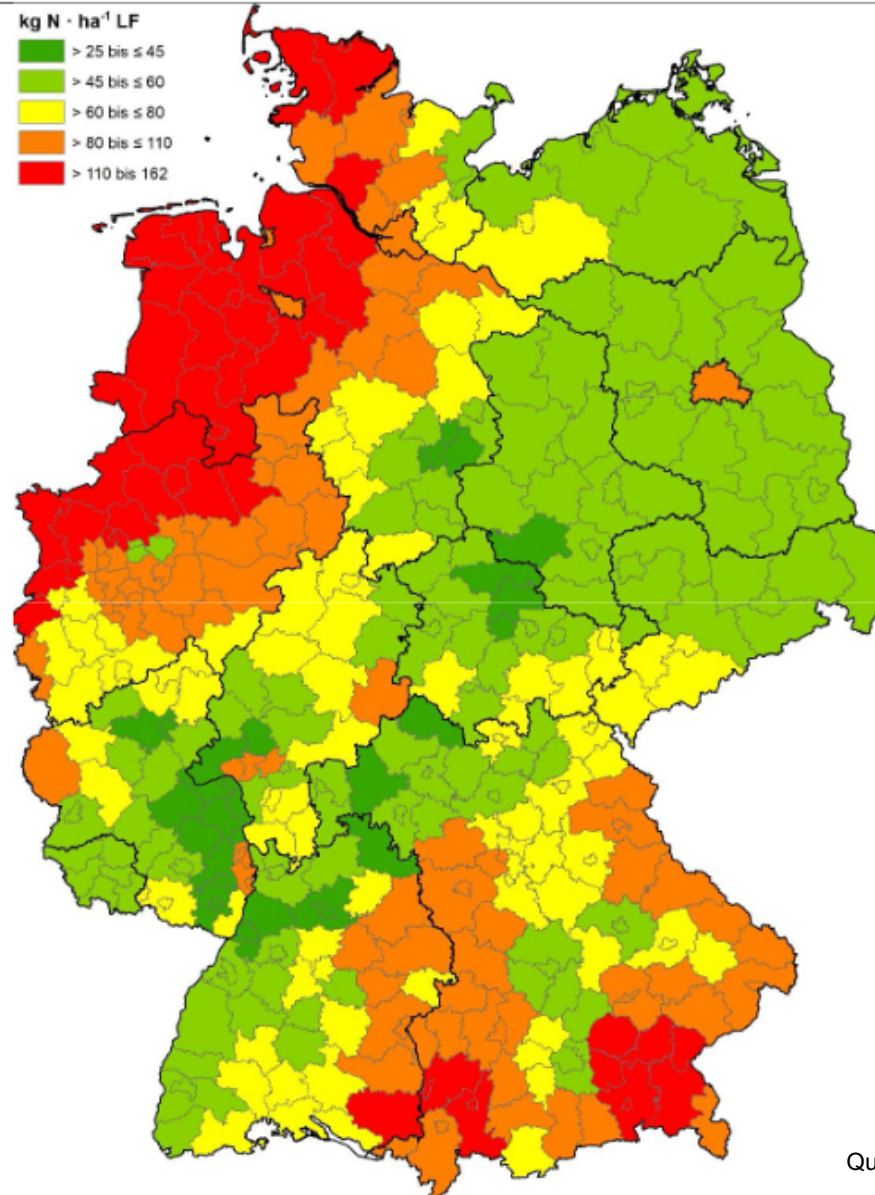
### 2. Wasserrahmenrichtlinie

### 3. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

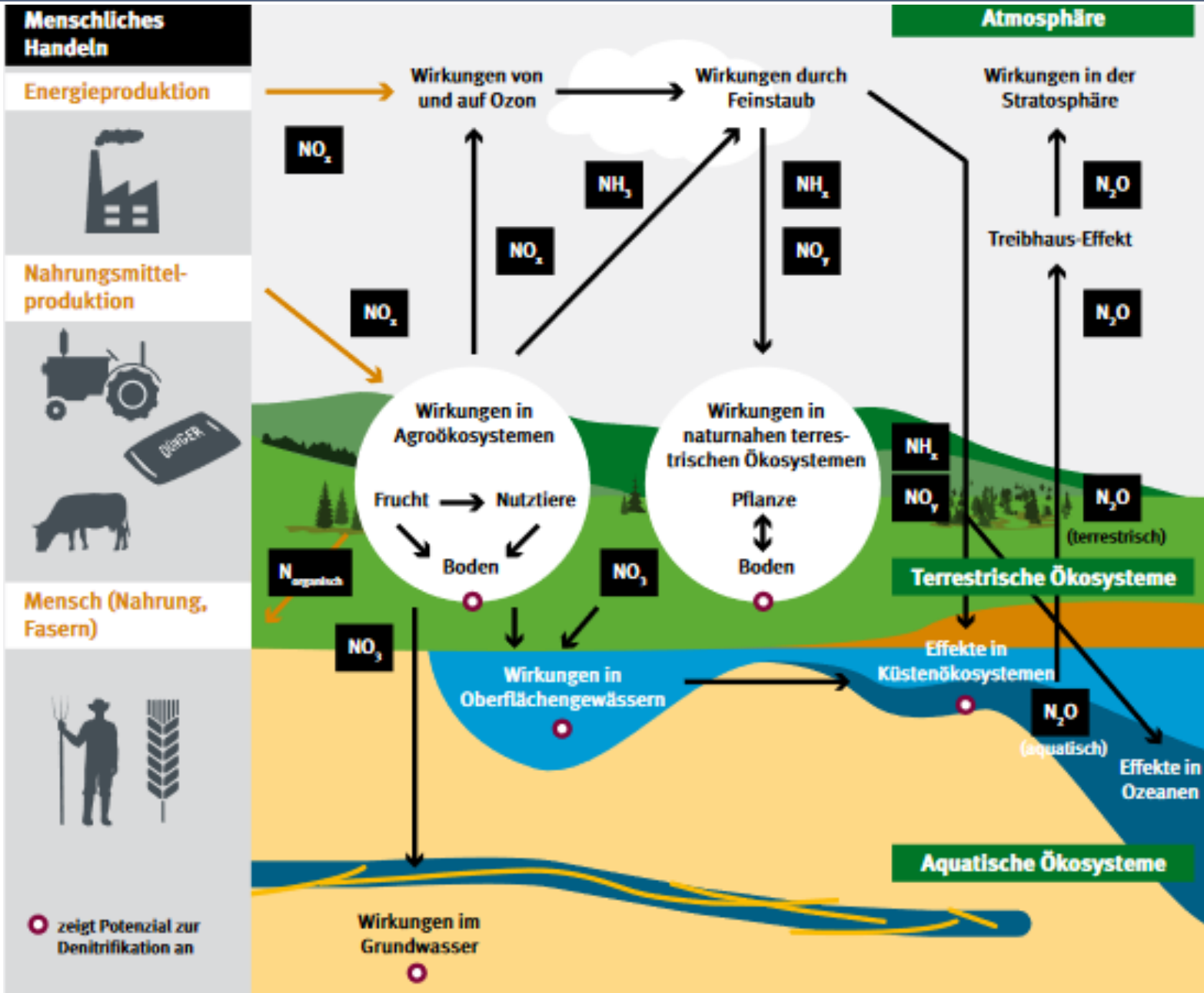
### 4. NEC-Richtlinie

## III. Fazit und Ausblick

Abbildung 7: Überschuss der Stickstoff-Flächenbilanz in den Kreisen in Deutschland, Mittel 2015 – 2017



# Komplexe Umweltauswirkungen der Düngung (hier N)



Quelle: UBA (nach Galloway et al), Stickstoff-Zuviel des Guten, 2011



## **RICHTLINIE DES RATES**

**vom 12. Dezember 1991**

**zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen  
Quellen**

**(91/676/EWG)**

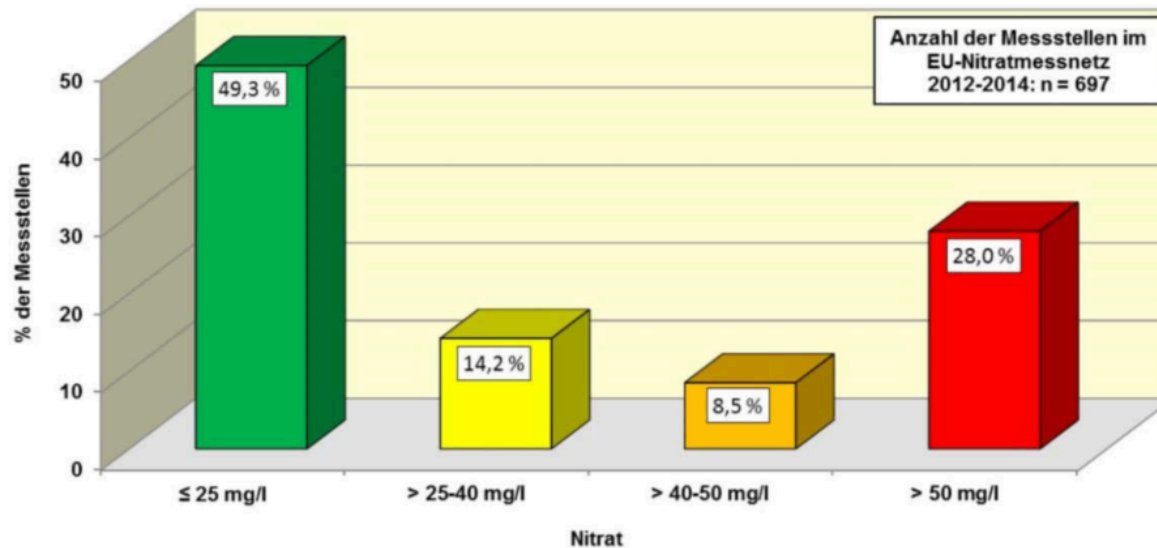
## *Artikel 1*

Diese Richtlinie hat zum Ziel,

- die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und
- weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.

- „Verunreinigung“ = 50 mg/l Nitrat / Eutrophierung
- Zur Zielverwirklichung Erstellung von Aktionsprogramm(en) für gefährdete Gebiete/ für gesamtes Staatsgebiet (bis Ende 1995) (DE: DüV)
  - Anh. II, III: Mindestmaßnahmen (Bedarfsgerechte Düngung, Sperrfristen, 170 kg/ha/Jahr Dung ...) und
  - alle zur Zielerreichung erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen (EuGH: „sobald“ Notwendigkeit zur Zielerreichung deutlich wird)

- Nitratberichte 2012/2016: Maßnahmen haben zu keiner nennenswerten Verbesserung geführt:



**Abbildung 20:** Häufigkeitsverteilung der mittleren Nitratgehalte im Zeitraum 2012 bis 2014 der EU-Nitratmessstellen

Quelle: BMUB/BMEL, Nitratbericht 2016

- 2013: Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland → Novellierungsprozess
- 2016: Anklage vor dem EuGH durch EU-Kommission
- 2017: Novellierung DüngG, DüV, StoffBiIV

DüV  
2006

- Unzureichende Umsetzung der Mindestvorgaben der Anhänge II, III
- Nichtergreifen der erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen, obwohl spät. seit Nitratbericht 2012 deutlich, dass Ziele der Nitratrichtlinie nicht erreicht werden können

DüV  
2017  
???

- Umsetzungsdefizite durch Düngerechtsnovelle 2017 beseitigt?
  - Taube: „*die von der EU-Kommission erwartete Verringerung stofflicher Belastungen zur Erreichung der Ziele der EU-Nitrat-Richtlinie und EU-WRRL [wird] nicht eintreten, weder eine Trendumkehr, erst recht keine absolute Zielerreichung*“
  - EU-Kommission: Mahnschreiben v. 25. Juli 2019, drohende Strafzahlungen
- Ringen um eine weitere Anpassung der Düngeverordnung ...

- Verschärfung der Sperrfristen, der Düngere restriktionen in der Nähe von Gewässern und auf Flächen mit Hangneigung (...),
- Einführung eines bundesweit einheitlichen EDV-gestützten Monitoringsystems,
- In besonders mit Nitrat belasteten Gebieten:
  - Verringerung der Düngemenge um 20 % unterhalb des Bedarfs im Durchschnitt der Flächen
  - Schlagbezogene Anwendung der Ausbringungsobergrenze, optional Absenkung auf 130 kg/ha/Jahr
  - Verschärfung der Sperrfristen (...)

- Deutliche Verschärfung, wobei Beschränkung der Herstdüngung, Gewässerabstände weiter hinter wiss. Empfehlungen zurückbleiben
- Maßnahmen in nitratbelasteten Gebieten nicht hinreichend wirksam (Ausnahme von 20 %-Regelung für Grünland)
- Korrekte Ausweisung der roten Gebiete nicht sichergestellt (Binnendifferenzierung (N); „langsam fließendes Gewässer“ (P))
- Risiko der alleinigen Fokussierung auf rote Gebiete, Abfallen des Kontroll- und Schutzniveaus in (noch) grünen Gebieten
- Keine hinreichenden Maßnahmen zur Reduzierung des P-Eintrags (durch NL & WRRL geboten)
- Keine wirksame Reduzierung der Nährstoffüberschüsse i.R.d. sog. Stoffstrombilanzierung
- Fehlende planerische Ausrichtung auf Gewässerschutzziele (EuGH: „planerisches Gesamtkonzept“, „das den Charakter einer gegliederten Planung hat“) → Effizienzmonitoring besonders wichtig



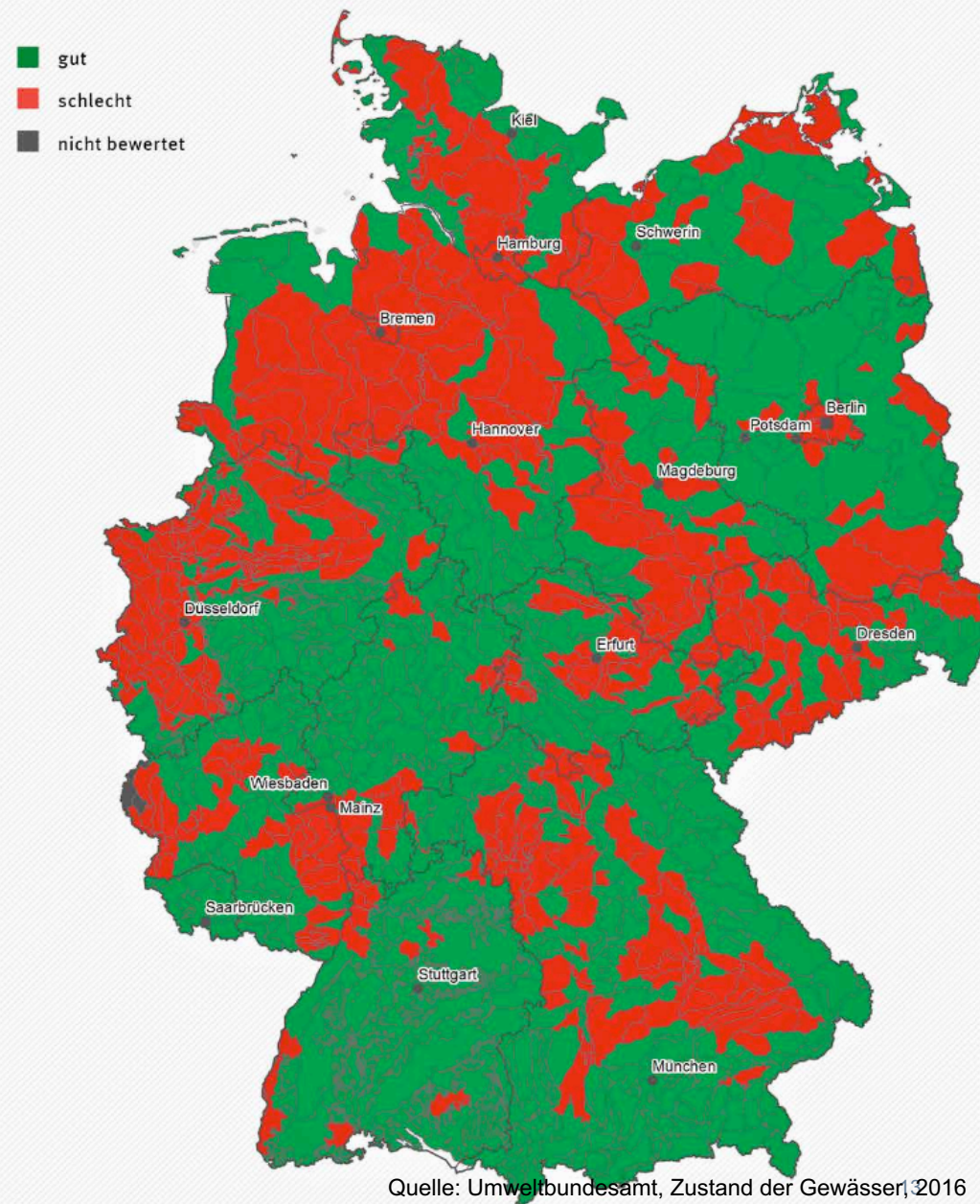
### **RICHTLINIE 2000/60/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**vom 23. Oktober 2000**

**zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der  
Wasserpolitik**

- Ziele:
  - „Guter Zustand“ der Gewässer bis 2015 (ggf. 2027): guter chemischer Zustand des Grundwassers < 50 mg/l Nitrat gem. Richtlinie 2006/118/EG, guter ökologischer Zustand der Oberflächengewässer
  - Verhinderung einer Verschlechterung des Zustands
  - Umkehr signifikanter u. anhaltender Trends einer steigenden Konzentration von Schadstoffen (u.a. Nitrat)
- Zur Zielerreichung Erstellung von Maßnahmenprogrammen (bis 2009) für Flussgebietseinheiten mit
  - grundlegenden Maßnahmen (u.a. Maßnahmen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie (DüV))
  - allen zur Zielerreichung erforderlichen ergänzenden Maßnahmen
- Aktualisierung alle 6 Jahre; Ergreifen der erforderlichen Zusatzmaßnahmen, wenn deutlich wird, dass Ziele nicht erreicht werden können

- 27,1 % der 1200 GWK wegen Überschreitung der Qualitätsnorm für Nitrat in schlechtem chemischen Zustand (2015), teilweise Aufwärtstrend
- Vorliegen der Voraussetzungen für Fristverlängerung („natürliche Gegebenheiten“) fraglich
- EU-Pilotanfrage v. 22.7.2015
- Zielerreichung auf Grundlage der bisherigen Maßnahmen der MP (DüV, freiwillige Maßnahmen) auch im Jahr 2027 unwahrscheinlich
- Weiteres Vertragsverletzungsverfahren wahrscheinlich (auch wegen P- Eintrag)

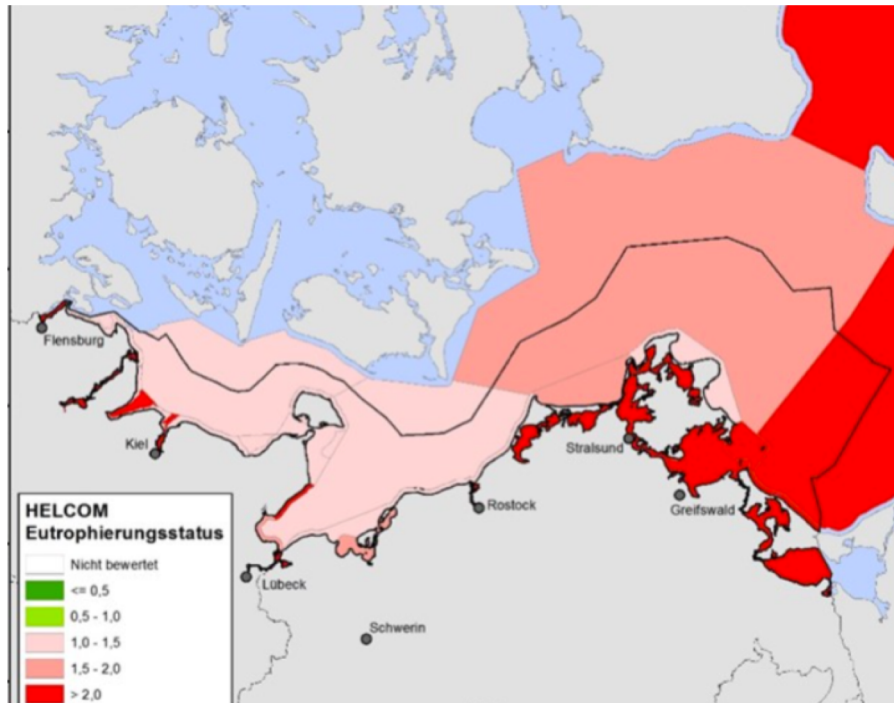


### **RICHTLINIE 2008/56/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

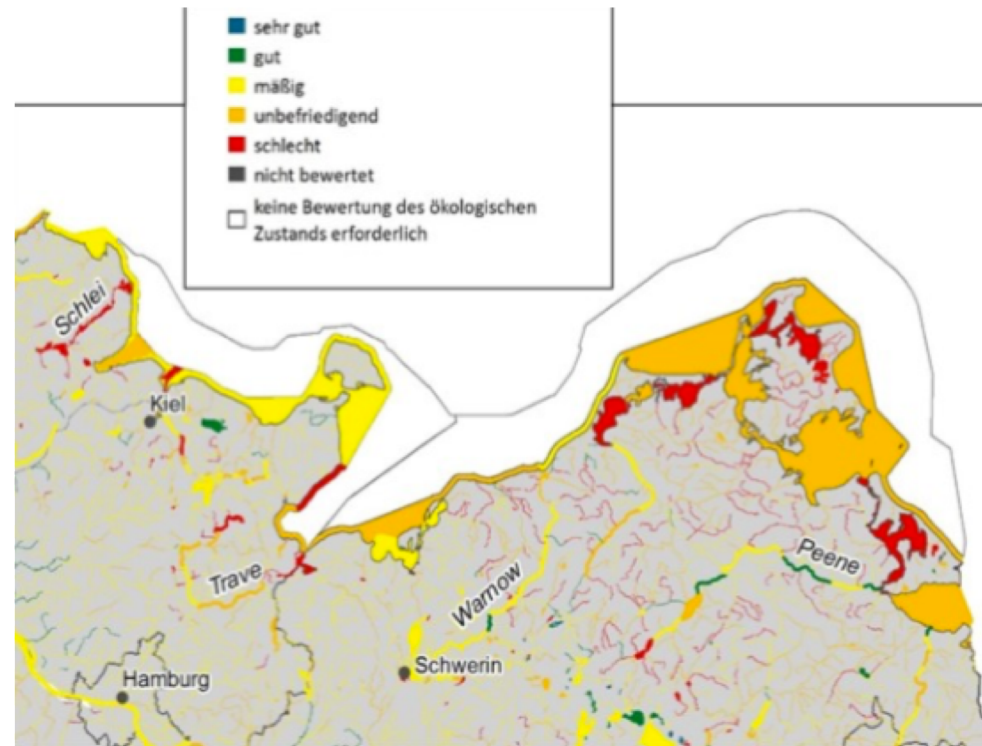
**vom 17. Juni 2008**

**zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)**

- Ziel: Erreichen bzw. Erhalten eines guten Zustands der Meeresumwelt bis zum Jahr 2020
- wenn der gute ökologische Zustand gemäß Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) erreicht ist und der Eutrophierungsstatus nach den Bewertungsverfahren der einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen (OSPAR, HELCOM) mindestens gut ist
- Erstellen von Maßnahmenprogrammen bis 2015
- „MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee“ (2016) → Verweis auf Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmen- und Nitratrichtlinie

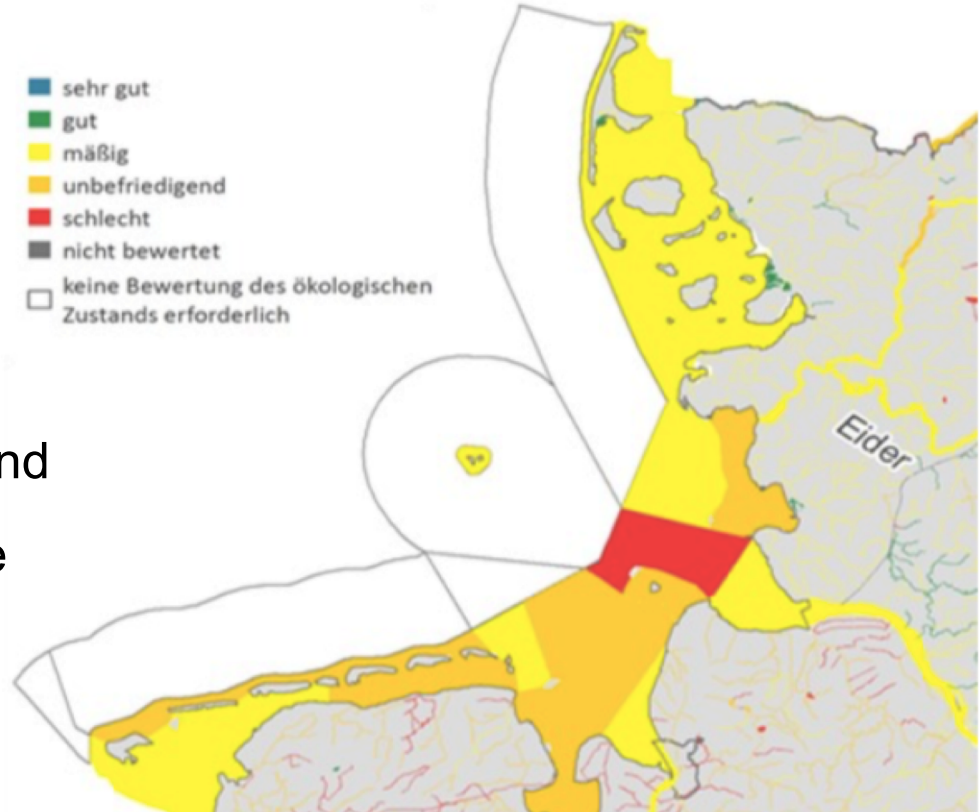
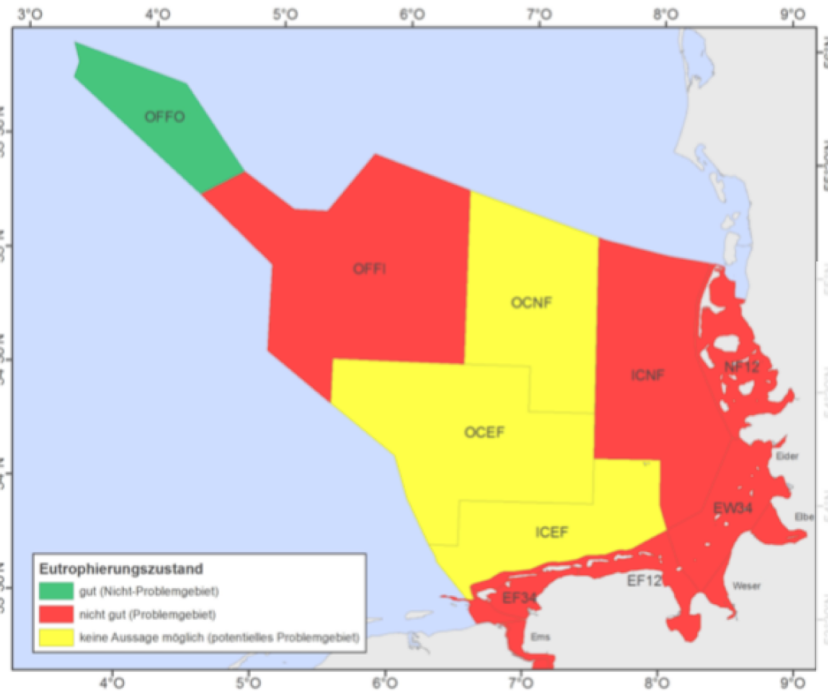


- 100% der deutschen Ostseegewässer sind weiterhin eutrophiert.





- Nur 6% der deutschen Nordseegewässer erreichen den guten Zustand hinsichtlich Eutrophierung



- 55% sind weiterhin eutrophiert und
- für 39% fehlt eine abschließende Bewertung

### **RICHTLINIE 2001/81/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**vom 23. Oktober 2001**

**über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe**

### **RICHTLINIE (EU) 2016/2284 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**vom 14. Dezember 2016**

**über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG**

- NEC a.F.: Verpflichtung zur Einhaltung jährlicher Emissionshöchstmengen u.a. für Ammoniak (550 kt) → vorr. verfehlt
- Neu: Begrenzung der jährlichen anthropogenen Emissionen von Ammoniak zwischen 2020 und 2029 um jährlich 5 % und ab 2030 um jährlich 29 % jeweils ggü. 2005 (Art. 4)
- Planungsverpflichtung: „Jeder Mitgliedstaat erstellt, verabschiedet und führt sein jeweiliges nationales Luftreinhalteprogramm [...] durch, um seine anthropogenen Jahresemissionen gemäß Artikel 4 zu begrenzen [...].“
- Anhang III (obligatorische und fakultative Emissionsminderungsmaßnahmen, Nutzung der besten verfügbaren Technik))

- Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (43. BImSchV)
- 22.5.2019: „Nationales Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik Deutschland“

Auswertung		NH <sub>3</sub>			
		2005	Projektion		
			2020	2025	2030
Summe Mit-Maßnahmen-Szenario (WM)	kt	625	614	575	570
Summe ohne Emissionen aus pflanzlichen Gärresten	kt	614	560		
Reduktionsverpflichtung NEC-Richtlinie	%		-5%	-17%	-29%
projizierte Reduktion im MMS (WM)	%		-9%	-8%	-9%
NEC-Compliance-Szenario (WAM)	%			-18%	-30%

→ erhebliche Zweifel an Richtigkeit der Prognose: im Programm zugestandene Unsicherheiten, geringer Puffer, zweifelhafte Wirksamkeit der Maßnahmen...

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von BMU, NLRP 2019

Baseline	Harnstoff wird innerhalb von 4 h eingearbeitet oder mit Ureasehemmstoff stabilisiert	DüV (2017)	bereits in Baseline bewertet		
	Kein Einsatz von Breitverteilern bei flüssigen Wirtschaftsdüngern auf bestelltem Ackerland oder Grünland				
	Einarbeitung von Geflügelmist auf unbestelltem Ackerland innerhalb von 4 h				
Paket weiterführender Maßnahmenoptionen	Kein Einsatz von Breitverteilern auf unbestelltem Ackerland	Düngerecht** bzw. Fördermaßnahmen		-3	-6
	Sofortige Einarbeitung (< 1 h) flüssiger Wirtschaftsdünger auf unbestelltem Ackerland			-7	-6
	Sofortige Einarbeitung (< 1 h) fester Wirtschaftsdünger auf unbestelltem Ackerland			-5	-16
	Nicht abgedeckte Außenlager für Gülle/Gärreste werden mindestens mit Folie oder vergleichbarer Technik abgedeckt	untergesetzliche immissionschutzrechtliche Regelungen (hier: TA-Luft-Entwurf, Stand: 16.07.2018) bzw. Fördermaßnahmen		-4	-8
	N-reduzierte Fütterung mit 20 % Emissionsminderung durch reduzierte N-Ausscheidung in nach BImSchG genehmigungspflichtigen Ställen (G- und V-Anlagen/ >untere BImSchV-Grenze), Schweine und Geflügel			-3	-16
70% Emissionsminderung in nach BImSchG genehmigungspflichtigen Ställen (G-Anlagen Schweine und Geflügel ohne Puten =					

DüV-E: Soll erst ab 2025 gelten

- Die Düngeregulierung ist der „Schlüssel“ zur Verwirklichung diverser rechtsverbindlicher Umweltziele, die aufgrund jahrzehntelanger Versäumnisse verfehlt werden.
- Zur Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bedarf es auch in Deutschland dringend wirksamer Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffverlusten.
- Diese lassen sich auch verhältnismäßig ausgestalten.
- Ohne eine solche deutliche Effektivierung drohen weitere Vertragsverletzungsverfahren sowie Klagen u.a. von Wasserversorgern, Gemeinden, Individualpersonen und Umweltverbänden (EuGH, Urteil v. 3. Oktober 2019, C-197/18 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland)



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Kontakt: Dr. Caroline Douhaire, LL.M.  
Geulen und Klinger Rechtsanwälte  
Schaperstr. 15, 10719 Berlin  
douhaire@geulen.com  
Tel.: 030-884 72 80