



7. LUZERNER AGRARRECHTSTAGE

Landwirtschaft und Wasser:
Gewässerreinigung, Hochwasserschutz
und
Bewässerung in rechtlicher Perspektive

Die Umsetzung des
EU-Gewässerschutzrechts
im deutschen Düngerecht

Ministerialrat Dr. Christian Köpl

Agenda

- Gewässerschutz im Europäischen Recht
- Nitratrichtlinie
- Umsetzung der Nitratrichtlinie im deutschen Recht
- Düngeverordnung (DüV)
- Vertragsverletzungsverfahren und DüV 2017
- EuGH – Urteil vom 21.06.2018
- DüV 2020
- Umsetzung



Gewässerschutz im Europäischen Recht - 1

■ Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL)¹:

- ▶ Schafft einen Ordnungsrahmen für die Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.
- ▶ Bündelt einen wesentlichen Teil der bestehenden europäischen Regelungen zum Gewässerschutz.
- ▶ Richtlinie², da wasserwirtschaftliche Probleme in Europa sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.

1 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 (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1, zuletzt geänd. d. Richtlinie 2014/101/EU der Kommission vom 30. Oktober 2014 ABl. L 311 S. 32. konsolidierte Fassung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120&qid=1623179771542&from=DE>)

2 Eine Richtlinie ist ein an die Mitgliedstaaten gerichteter Rechtsakt, in dem ein von allen EU-Staaten zu erreichendes Ziel festgelegt wird. Es ist jedoch Aufgabe und Pflicht der einzelnen EU-Staaten, eigene Rechtsvorschriften zur Verwirklichung dieses Ziels zu erlassen. Eine Verordnung ist im Gegensatz dazu ein Rechtsakt, der in den EU-Staaten unmittelbare Geltung hat und alle Rechtsindividuen unmittelbar verpflichtet. Zur Terminologie allgemein https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_de .



Gewässerschutz im Europäischen Recht - 2

- Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL)¹:
 - ▶ Umfassender Gewässerbegriff (vom Grundwasser bis zum Küstengewässer, grds. einschließlich künstlicher Gewässer.
 - ▶ Strebt zumindest „guten“ ökologischen und chemischen Zustand an.
 - ▶ Grundsätzlich unabhängig von bestimmten Schadstoffen auch wenn bestimmte Schadstoffe stärker in Vordergrund stehen (insb. Nitrat).
 - ▶ Es wird angestrebt, dass alle Gewässer bis 2027 einen guten ökologischen Zustand erreichen (Monitoring über Bewirtschaftungspläne, die sich an sechsjährige Bewirtschaftungszyklen orientieren beginnend ab 2009->2015->2021->2027).³

³ vgl. z.B. Bundesumweltamt: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/wasser/fliessgewaesser/oekologischer-zustand-der-fliessgewaesser#regelmassiges-monitoring>



Gewässerschutz im Europäischen Recht - 3

■ Nitratrichtlinie⁴:

- ▶ **Verringerung** von und **Vorbeugung** gegen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigungen.
- ▶ Förderung der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft.
- ▶ Verringerung von mit der Düngung verbundenen Risiken, zum Beispiel Eintrag in Gewässer, Verringerung von Nährstoffverlusten.
- ▶ Umsetzung in den Mitgliedstaaten bis 20.12.1993.
- ▶ Verknüpfung zur WRRL insb. durch deren Anhang VI Teil A Buchstabe ix): Nitratrichtlinie bildet eine der Grundlagen, die in die Maßnahmenprogramme der WRRL aufzunehmen ist.

⁴ RICHTLINIE DES RATES vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG) (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1, zuletzt geänd. durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 Abl. L 311 1 S. , konsolidierte Fassung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991L0676-20081211&qid=1623236959586&from=DE>)



Umsetzung von EU-Recht in deutsches Recht



4a Düngegesetz vom 9. Januar 2009 (BGBl. I S. 54, 136), zuletzt geänd. d. Art. 277 der V v. 19.06.2020, BGBl. I S. 1328), https://www.gesetze-im-internet.de/d_ngg/D%C3%BCngG.pdf

4b Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2585, zuletzt geänd. d. Art.2 des G v. 2.06.2021, BGBl. I S. 1295, https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/WHG.pdf



Ambivalenz in Deutschland

- ✗ Die Umsetzung der Nitratrichtlinie von 1991 sollte in den Mitgliedstaaten bis Ende 1993 erfolgen.
Die entsprechenden Umsetzungsschritte erfolgten zum Teil formal verspätet (1996) und zum Teil auf Druck der Europäischen Kommission und unter dem Eindruck von Vertragsverletzungsverfahren (2006, 2017 und 2020).
- ✗ Diese Umsetzungen erbrachten in der Folge nicht die notwendigen Verbesserungen. Im Zeitraum 2012 bis 2014 wurde der Wert von 50 mg Nitrat / l bei fast 1/3 der Messstellen überschritten.
- ✗ Nach WRRL wird angestrebt, dass alle Gewässer bis 2027 einen guten ökologischen Zustand erreichen. In Deutschland haben fast zwei Drittel der Gewässer hierfür zu hohe Phosphorgehalte. Um die Einträge in Gewässer zu reduzieren, sollte die Landwirtschaft erst ab 2017 veranlasst werden, auf ausreichend mit Phosphor versorgten Böden weder Gülle noch phosphorhaltige Mineraldünger auszubringen.



Vertragsverletzungsverfahren - 1

- Die EU-Kommission kann ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren einleiten, wenn ein EU-Land die Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung einer Richtlinie nicht mitteilt oder einen mutmaßlichen Verstoß gegen das EU-Recht nicht behebt.⁵
- Bereits im Jahr 1995 hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet, weil ihrer Ansicht nach aufgrund der Düngeverordnung höhere als die in der Nitratrichtlinie zugelassenen Stickstoffmengen ausgebracht werden könnten. Der EuGH bestätigte diese Auffassung.⁶

⁵ zum Ablauf eines Vertragsverletzungsverfahrens siehe

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_de

⁶ URTEIL VOM 14. 3. 2002 — RECHTSSACHE C-161/00

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0161&from=DE>



Vertragsverletzungsverfahren - 2

- Im Jahr 2013 leitet die EU-Kommission erneut ein Vertragsverletzungsverfahren ein.
- Das sog. Vorverfahren – also das Verfahren bis zur Abstellung der Mängel oder bis zur Klage der EU-Kommission zieht sich bis in das Jahr 2016.
- In dieser Zeit (2015) kündigt Deutschland eine Änderung des Düngegesetzes und der Düngeverordnung an, die in die sog. Düngeverordnung 2017⁷ mündet.
- Am 27.10.2016 reicht die EU-Kommission Klage bei beim europäischen Gerichtshof ein.

7 Art. 1 der Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim vom 26.Mai. 2017, BGBl. I s. 130.

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*\[@attr_id=%27bgbl117s1305.pdf%27\]#bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s1305.pdf%27%5D_1623304531545](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*[@attr_id=%27bgbl117s1305.pdf%27]#bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s1305.pdf%27%5D_1623304531545)



EuGH-Urteil -1

- ✗ Am 21.06.2018 entscheidet der EuGH über die Vertragsverletzungsklage der EU-Kommission.⁸
- ✗ Urteil bezieht sich aus prozessualen Gründen⁹ auf das Aktionsprogramm Deutschlands zur Umsetzung der Nitratrichtlinie, das im wesentlichen aus der DüV 2006 besteht. Es berücksichtigt also noch nicht die umfassenden Änderungen, die die DüV 2017 gebracht hat.
- ✗ Der EuGH bestätigt in seinem Urteil die Position, die die EU-Kommission im Vorverfahren eingenommen hatte.

8 URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018 , C 543/16.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203231&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1259879>

9 Maßgeblich ist die Rechtslage, die bei Ablauf der im Vorverfahren in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der EU-Kommission gesetzten Frist galt, also der 11. September 2014.



EuGH-Urteil -2

➤ Zusammenfassung der Rügen, denen stattgegeben wurde:

- ✗ 1. Rüge: Verstoß gegen Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 91/676:

Keine zusätzlichen und verstärkten Maßnahmen getroffen, als deutlich wurde, dass die bisherigen Maßnahmen nicht ausreichten (Rz. 28 – 71).

In diesen Zusammenhang gehört auch der Vorwurf, dass Deutschland sein Aktionsprogramm nicht hinreichend differenziert nach belasteten Gebieten gestaltet hat („DüV als ein Maßnahmenkatalog für ganz Deutschland“).



EuGH-Urteil -3

➤ Zusammenfassung der Rügen, denen stattgegeben wurde:

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

Keine Fortschreibung des Aktionsplans – im Einzelnen:

- ✗ Begrenzung der Ausbringung von Düngemitteln (Rz. 79 – 95)
(Themenkreis: ex ante Düngebedarfsermittlung – ex post Nährstoffvergleich)
- ✗ Sperrfristen (Rz. 96 – 121)
- ✗ Fassungsvermögen und Bauweise von Lagerbehältern für Dung (Rz. 122 – 136)
- ✗ Zulässige Menge des jährlich ausgebrachten Dungs je Hektar/Jahr (Rz. 137 - 147)
- ✗ Anforderungen an das Ausbringen auf stark geneigten Flächen an Oberflächengewässern (Rz. 148 – 167)
- ✗ Wassergesättigte, überschwemmte, gefrorene, schneebedeckte Böden (Rz. 168 – 176)



Düngeverordnung 2020 - 1

- Nach dem Urteil setzt die Diskussion ein, ob die DüV 2017 den Vorgaben des EuGH gerecht wird.¹⁰
- Auch die EU-Kommission sieht die Vorgaben des EuGH die DüV 2017 nicht als erfüllt an. Es folgen weitere Verhandlungen, die schließlich in der sog. DüV 2020¹¹ münden, nachdem die EU-Kommission bereits mit der Verhängung finanzieller Sanktionen gedroht hatte.

10 z.B. Douhaire, Caroline : Schon wieder eine Novelle des Düngerechts? Das EuGH- Urteil vom 21. Juni 2018 zur Nitratrichtlinie und seine Folgen Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 21.6.2018 — C-543/16, ZUR 2018, 464 ff.

11 Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) vom 26. Mai 2017, BGBl. I S. 1305), zuletzt geänd. d. Art. 1 der Verordnung vom 28. April 2020, BGBl. I S. 846. aktuelle Fassung:



Düngeverordnung 2020 - 2

Wesentliche Veränderungen gegenüber der Düngeverordnung 2017:

- Allgemeine Einschränkungen bei der Düngung:
 - ✓ Zulässigkeit des nachträglichen Überschreitens des ermittelten Düngebedarf wird beschränkt.
 - ✓ Höhere Bewertung von Gülle und Gärresten hinsichtlich Wirksamkeit
 - ✓ Streichung des Nährstoffvergleichs
 - ✓ Verschärfung bei Sperrfristen
 - ✓ Mengenmäßige Limitierung der Herstdüngung.
 - ✓ Erweiterung von Mindestabständen bei der Düngung auf Flächen mit Hangneigung an Oberflächengewässern
 - ✓ Streichung von Ausnahmen bei der Aufbringung auf gefrorenem Boden (ursprünglich auf tagsüber auftauenden Böden erlaubt)
 - *§ 38a Wasserhaushaltsgesetz (WHG): für landwirtschaftlich genutzte Flächen mit durchschnittlicher Hangneigung von mindestens 5 % im Abstand von 20 m zu Gewässern ist innerhalb eines Abstandes von 5 m zur Böschungsoberkante des Gewässers eine ganzjährig geschlossene Begrünung zu erhalten oder herzustellen. (in Umsetzung von WRRL und Nitratrichtlinie)*



Düngeverordnung 2020 - 3

Wesentliche Veränderungen gegenüber der Düngeverordnung 2017:

- Veränderungen bei der Ausweisung belasteter Gebiete:
 - ✓ Festlegung verschärfter einheitlicher obligatorischer Maßnahmen in nitratbelasteten Gebieten und Ergänzung um weitere, zusätzliche ergänzende Maßnahmen auf Länderebene.
 - ✓ Streichung von Ausnahmen
 - ✓ Einführung einer Binnendifferenzierung, d.h. bei der Ausweisung müssen Grundwasserkörper, die keine Belastungsmerkmale aufweisen, ausgenommen werden.
 - ✓ Zeitlich terminierte Verpflichtung zur Ausweisung der nitratbelasteten Gebiete mit „Sanktionsmechanismus“ (Vorgabe von Pflichtgebieten).



Düngeverordnung 2020 - 4

Wesentliche Veränderungen gegenüber der Düngeverordnung 2017:

- Veränderungen bei der Ausweisung belasteter Gebiete:
 - ✓ Eutrophierte Gebiete, also insbesondere mit Phosphat belastete Gebiete müssen ausgewiesen und mit zusätzlichen Maßnahmen auf Länderbene belegt werden.
 - ✓ Um die Vielfalt der Ausweisungspraktiken in den Ländern zu vereinheitlichen sieht die DüV 2020 den Erlass einer Verwaltungsvorschrift zu den Anforderungen an die Vorgehensweise bei der Ausweisung von Gebieten nach § 13a Abs. 1 Nrn. 1 -4 DüV vor: AVV Gebietsausweisung – AVV GeA¹¹.
- Umsetzung der Gebietsausweisungen durch Rechtsverordnung der Länder, z.B. Bayern: Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV¹².

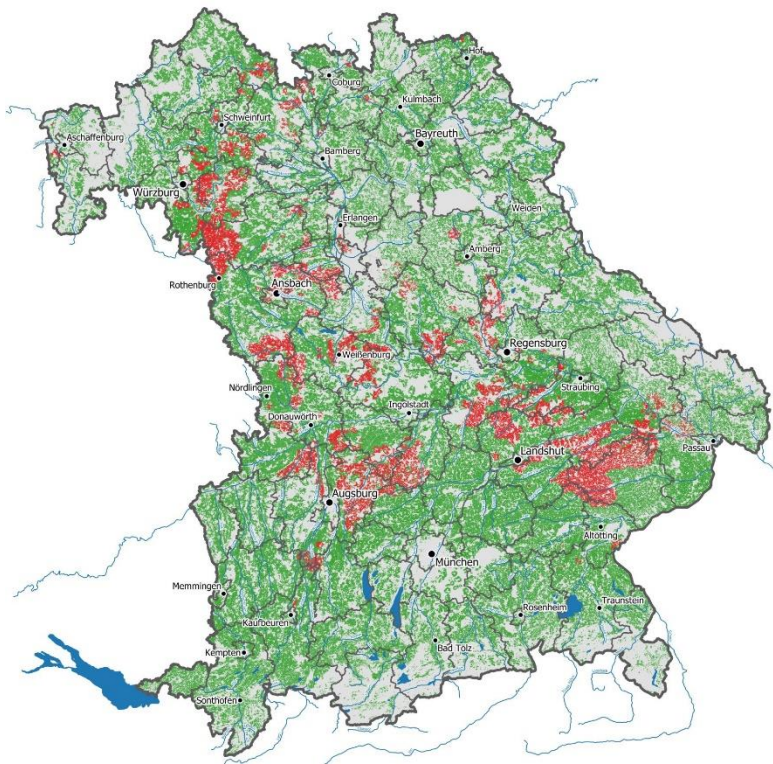
11 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung – AVV GeA) vom 03.11.2021, Bundesanzeiger vom 10.11.2020 - BAnz AT 10.11.2020 B4 .

12 Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV) vom 22. Dezember 2020, BayMBI. Nr. 783, BayRS 7820-1-L.

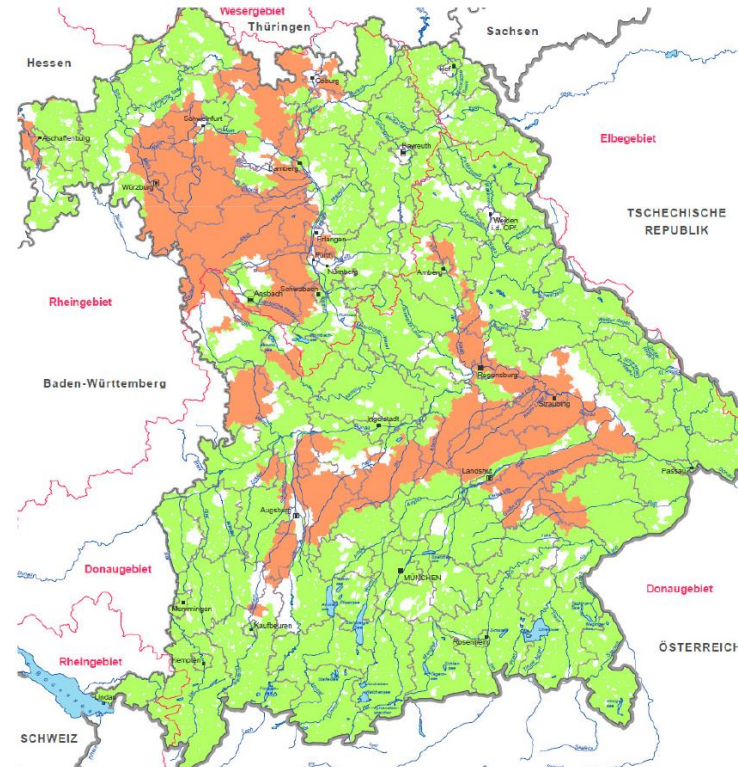


Ausweisung der belasteten Gebiete - Nitrat

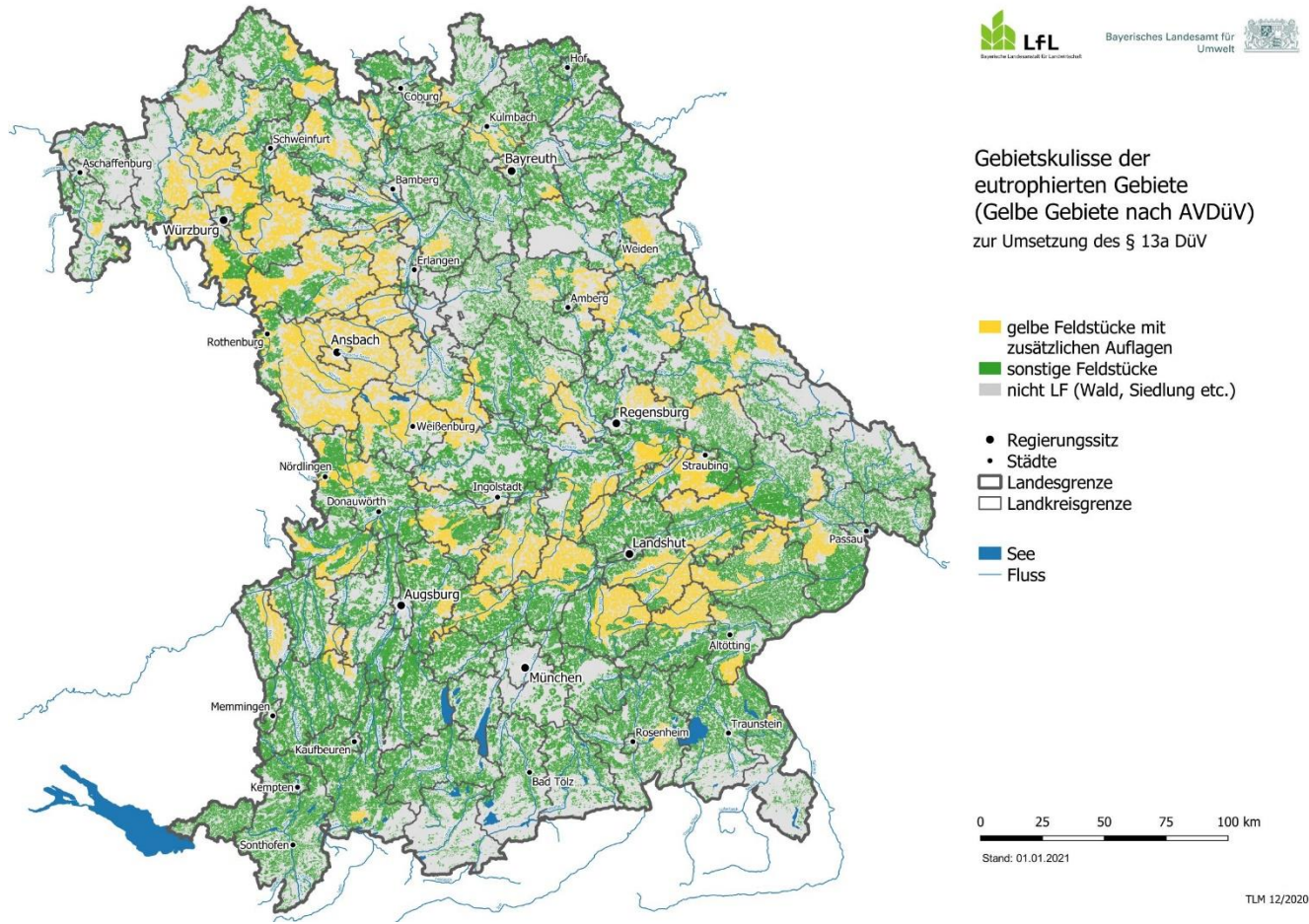
Rote Gebiete nach DüV 2020
mit Binnendifferenzierung (12%
der lw. Nutzfläche)



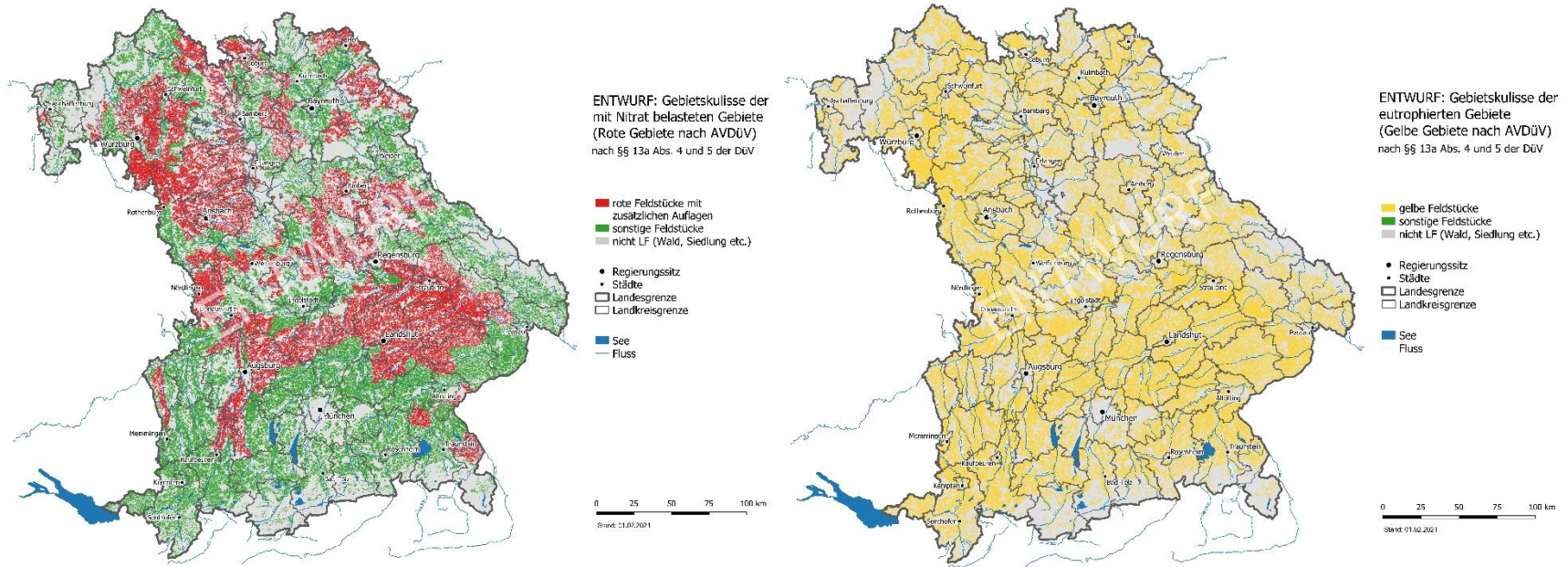
Rote Gebiete nach DüV 2017



Ausweisung der belasteten Gebiete - Eutrophierung



Ausweisung der belasteten Gebiete - Pflichtgebiete



Weist ein Land belastete Gebiete nicht (rechtzeitig) aus oder entfällt eine durch Rechtsverordnung eines Landes erfolgte Ausweisung aufgrund eines Normenkontrollverfahrens gelten ersatzweise diese „Pflichtgebiete“.

Ausblick -1

- Manche¹² halten die nach dem EuGH Urteil zur DüV 1996 getroffenen Maßnahmen weiterhin für unzureichend. Aber: Die EU-Kommission hat dem mit der DüV 2020 geschnürten Maßnahmenpaket zugestimmt.
- Die EU-Kommission wird die Umsetzung und die Durchführung der in der DüV 2020 vorgesehenen Maßnahmen genau beobachten.
- Gegen die Ausweisung der belasteten Gebiete durch die Länder wird derzeit gerichtlich vorgegangen. In Bayern ist zum Beispiel ein Normenkontrollantrag gegen die entsprechende Landesverordnung anhängig. Hat der Normenkontrollantrag Erfolg und die Ausweisung der Gebiete obsolet, greift der vorhin beschriebene Sanktionsmechanismus.

12 z.B. Douhaire, Caroline : Unionsrechtliche Anforderungen an das Düngerecht, NUR 2020, 596 ff. .



Ausblick -2

- Das Thema „Landwirtschaft und Wasser“ wird darüber hinaus seine Fortsetzung finden in der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie¹³, nach der die Mitgliedstaaten bis spätestens 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt erreichen und erhalten müssen.
- Das Thema „Düngung“ wird uns weiter unter den Gesichtspunkten Klimaschutz und Luftreinhaltung beschäftigen. Für die Erfüllung der NEC-Richtlinie¹⁴ wird die Landwirtschaft insb. als größter Emittent von Ammoniak (NH₃) maßgebliche Anstrengungen zur Erfüllung der nationalen Reduktionziele auch im Bereich der Düngung erbringen müssen.

13 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), ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19, zuletzt geändert durch RICHTLINIE (EU) 2017/845 DER KOMMISSION vom 17. Mai 2017, ABl. L 125 S. 27. konsolidierte Fassung:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02008L0056-20170607&qid=1623275644191&from=DE>

13 National Emission Ceilings Directive - 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, ABl. L 344 S. 1. aktuelle Fassung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2284&qid=1623301817004&from=DE>





Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!