



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Wasserrecht
Az.: 690-01/kö
Tel.: 0391/56531-40
weiss@landkreistag-st.de

28. Juni 2018

Rundschreiben Nr. 316/2018

Mangelhafte Umsetzung der europäischen Nitratrichtlinie in Deutschland; Urteil des EuGH

Bezug: Unser Rundschreiben Nr. 394/2015 vom 15. Juli 2015

Kurzfassung:

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 21. Juni 2018 entschieden, dass Deutschland gegen die Richtlinie zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie) verstoßen hat. Nach einem Vorverfahren hatte die Europäische Kommission im Jahr 2016 die Bundesrepublik Deutschland wegen einer mangelhaften Umsetzung auf nationaler Ebene verklagt. Im Kern wird eine mangelhafte Umsetzung des Art. 5 Abs. 5 und 7 der Nitratrichtlinie festgestellt. In einer ersten Rüge wird kritisiert, dass trotz des schlechten bzw. moderaten Eutrophierungszustandes der deutschen Nord- und Ostsee keine Maßnahmen zur Verbesserung der Situation ergriffen wurden. In einer zweiten Rüge wird kritisiert, dass die Aktionsprogramme in Deutschland trotz des schlechten Zustandes nicht fortgeschrieben wurden. Die nationalen Vorschriften zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln ermöglichten nicht die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und ihrer tatsächlichen Stickstoffversorgung. Die in der bis zum 6. Juni 2017 geltenden Fassung der Düngeverordnung vorgesehenen Sperrzeiten seien zu kurz und enthielten entgegen der europäischen Vorgaben Ausnahmenregelungen. Beide Rügen sind nach Ansicht des Gerichtshofes begründet.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit Urteil vom 21. Juni 2018 (**Anlage**) entschieden, dass Deutschland gegen die Richtlinie 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (im Folgenden „Nitrat-RL“) verstoßen hat.

Die Richtlinie wurde in Deutschland durch die Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach der guten Fachlichen Praxis beim Düngen vom 10. Januar 2006, zuletzt geändert am 24. Februar 2012 (im Folgenden „Düngeverordnung“) in deutsches Recht umge-

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.kommunales-st.de>

Stadtsparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

setzt. Die aktuelle Fassung der Düngeverordnung war nicht Gegenstand des Verfahrens.

Die Europäische Kommission hatte beantragt festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 i.V.m. Anhang II Teil A Nrn. 1 bis 3 und 5 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 und Nr. 2 der Nitrat-RL verstoßen hat, indem sie nicht zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen getroffen hat, sobald deutlich wurde, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms nicht ausreichten und keine Überarbeitung erfolgte.

1. Vorverfahren

Am 4. Juli 2012 hatte Deutschland der Kommission einen Umsetzungsbericht gemäß Art. 10 der Nitrat-RL übermittelt und im November wurden darüber hinaus auch die digitalen Daten zur Wasserqualität für den Zeitraum 2008-2011 übersandt.

Daraufhin übermittelte die EU-Kommission am 18.10.2013 ein Mahnschreiben an die Bundesrepublik, da sie auf Grundlage der erhaltenen Daten der Auffassung war, dass sich die Wasserqualität im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum nicht verbessert habe. Sie führte aus, dass Deutschland seinen Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 Nitrat-RL nicht nachgekommen sei. Diese Regelungen sehen vor, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen durchführen, wenn deutlich wird, dass von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, dass die vorgesehenen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele nicht ausreichen.

Die Bundesregierung antwortete mit Schreiben vom 13. Dezember 2013 auf das Mahnschreiben und erklärte, dass die Düngeverordnung bereits Anpassungen gegenüber dem Zeitraum von 2006 bis 2009 enthalte. Zudem werde die Düngeverordnung bis zum November 2014 novelliert, so dass Deutschland den Verpflichtungen dadurch nachkomme.

Am 11. Juli 2014 übersandte die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie die im Mahnschreiben erhobenen Rügen aufrechterhielt und Deutschland aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen vor dem 11. September 2014 zu treffen.

Die Bundesregierung antwortete mit Schreiben vom 10. September 2014 erneut, dass sie mit der vorgesehenen Änderung der Düngeverordnung ihren Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 und 7 Nitrat-RL nachkomme. Zudem wurden mit Schreiben vom 24. Juni und 27. Oktober 2015 der Kommission Entwürfe zur geplanten Änderung des Düngegesetzes und der Düngeverordnung vorgelegt.

Die Kommission hielt die Antwort für nicht zufriedenstellend und erhob anschließend Klage beim EuGH. Am 28. März 2017 ist das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesregierung zugelassen worden.

2. Gerichtliches Verfahren

a) Erste Rüge: fehlende zusätzliche Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 5 Nitrat-RL

Mit der ersten Rüge wirft die Kommission Deutschland vor, keine zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen gemäß Art. 5 Abs. 5 Nitrat-RL getroffen zu haben, obwohl spätestens mit der Übermittlung seines fünften Berichts am 4. Juli 2012 deutlich geworden sei, dass die Maßnahmen des deutschen Aktionsprogramms zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht ausreichen.

Die Auffassung der Bundesregierung, dass trotz des schlechten bzw. moderaten Eutrophierungszustands der deutschen Nord- und Ostsee keine Maßnahmen zu ergreifen gewesen seien, da sich die Belastung mit Nitrat an mehreren Grundwassermessstellen rückläufig entwickelt habe, teilt der EuGH nicht. Aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Teil A Nr. 2 und 3 der Nitrat-RL ergebe sich bereits, dass Gewässer im Sinne der Richtlinie als von Verunreinigung betroffen gelten, wenn in Binnengewässern, Mündungsgewässern, Küstengewässern und Meeren wie im vorliegenden Fall eine Eutrophierung festgestellt wurde.

Auf dieser Grundlage seien spätestens bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, d. h. am 11. September 2014 zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen gewesen.

Die Sichtweise der Bundesregierung, dass eine Pflicht zur Durchführung von zusätzlichen Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 5 Nitrat-RL erst begründet werde, wenn kein vernünftiger Zweifel mehr daran bestehen könne, dass die geltenden Maßnahmen nicht ausreichen, wird ebenfalls abgelehnt. Diese Auslegung nehme der Regelung jegliche praktische Wirksamkeit. Die Mitgliedstaaten könnten zwar auf Prognosen zurückgreifen, bei der Fortschreibung der Aktionsprogramme müssten jedoch primär die Ergebnisse der alle vier Jahre durchzuführenden Bewertungen zugrunde gelegt werden.

Hinsichtlich des Vorbringens Deutschlands, der Bundesrat habe im März 2017 der Änderung des Düngegesetzes vom 9. Januar 2009 und der Novelle der Düngeverordnung vom 10. Januar 2006 (in der zuletzt am 24. Februar 2012 geänderten Fassung) zugestimmt, weist der EuGH darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen sei, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befunden habe und dass später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden.

b) Zweite Rüge: unterbliebene Fortschreibung der Aktionsprogramme Art. 5 Abs. 7 Nitrat-RL

Mit ihrer zweiten, in sechs Teile gegliederten Rüge wirft die Kommission Deutschland vor, es trotz der im Bericht vom 4. Juli 2012 aufgezeigten Lage unterlassen zu haben, sein Aktionsprogramm fortzuschreiben, um die Anforderungen der Nitrat-RL zu erfüllen. Dabei geht es

- um die Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln,
- den Erlass von Vorschriften über die Zeiträume, in denen das Ausbringen von Düngemitteln verboten ist,
- das Fassungsvermögen und die Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung,
- die zulässige Menge des pro Jahr ausgebrachten Dungs,
- das Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen und
- das Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden.

Der Gerichtshof verweist allgemein hinsichtlich der zweiten Rüge noch einmal auf die Begründetheit der ersten Rüge und erklärt, dass die Pflicht zur Fortschreibung der Aktionsprogramme nach Art. 5 Abs. 5 und 7 Nitrat-RL im vorliegenden Fall bestehe. Die Bundesregierung habe zwar ausgeführt, dass sie bei der Umsetzung in nationales Recht auch die Unionsgrundrechte beachten müsse. Sie habe jedoch nicht erklärt, inwiefern insbesondere die angesprochenen Art. 15 und 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einer Umsetzung der Forderungen der Kommission entgegenstünden (vgl. Rn. 76).

Im ersten Teil der zweiten Rüge bringt die Kommission vor, dass das deutsche Aktionsprogramm dem Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 der Nitrat-RL nicht entspreche. Aktionsprogramme müssten danach Vorschriften zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln umfassen, die auf den Grundsatz einer ausgewogenen Düngung gestützt seien (vgl. Rn. 79).

§ 3 Abs. 4 der Düngeverordnung verlange, dass Düngemittel nur in einer Menge auszubringen seien, die dem Nährstoffbedarf der Pflanzen entspreche. Dies sei ex-ante durch eine Düngebedarfsermittlung und ex-post durch einen Nährstoffvergleich zu ermitteln.

Zur Düngebedarfsermittlung habe die Bundesrepublik eingeräumt, dass die geltenden Regeln den tatsächlichen Nährstoffbedürfnissen nicht entsprechen. Die Bundesregierung hatte lediglich darauf verwiesen, dass eine konsequente Einhaltung der vorgegebenen Werte durch die landwirtschaftlichen Betriebe zu einem ausgeglichenen Nährstoffsaldo führen sollte.

Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass die Regelung des § 6 Abs. 2 der Düngeverordnung, wonach die Anforderungen bereits erfüllt sind, wenn der Stickstoffüberschuss 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr nicht überschreitet, keine ausgewogene Düngung sicherstellen könne (vgl. Rn. 90 ff.). Die Regelung ermögliche nicht die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und ihrer tatsächlichen Stickstoffversorgung. Daher sei der erste Teil der zweiten Rüge begründet.

Zum zweiten Teil der zweiten Rüge bringt die Kommission vor, dass die Düngeverordnung gegen Anhang II Teil A Nr. 1 und Anhang III Nr. 1 Ziff.1 der Nitrat-RL verstoße. Diese Regelungen verlangen den Erlass von Vorschriften über Zeiträume, in denen das Ausbringen von Düngemitteln verboten sei. § 4 Abs. 5 der Düngeverordnung enthalte im Hinblick auf die Sperrzeiten eine Ausnahme für „Festmist ohne Geflügelkot“.

Die in der Nitrat-RL enthaltene Regelung gelte jedoch für sämtliche Düngemittel ohne Ausnahme. Die Sperrzeiten seien darüber hinaus zu kurz und beruhten nicht auf den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen und Umweltdaten (vgl. Rn. 97 ff.). Diese machten insbesondere eine Differenzierung nach den bodenklimatischen Zonen, Arten von Düngemitteln und anderen Umweltfaktoren (z.B. Gebiete mit erhöhtem Risiko von Auswaschungen oder Oberflächenablauf) erforderlich.

Die Bundesregierung hatte erwidert, dass der in Festmist enthaltene Stickstoff überwiegend in organisch gebundener Form vorliege und verweist auf „durch Wissenschaftskreise gestützte Auffassungen“. Zudem stehe eine Differenzierung der Sperrzeiten nach bodenklimatischen Zielen einer notwendigen bundeseinheitlichen Regelung entgegen und sei für Deutschland nicht administrierbar (vgl. Rn. 101).

Der Gerichtshof lehnt diese Argumentation ab und hält den zweiten Teil der zweiten Rüge für begründet. Nach ständiger Rechtsprechung könne sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (vgl. Rn. 114). Die von der Bundesregierung vorgebrachten wissenschaftlichen Studien seien zudem nicht ausreichend (vgl. Rn. 115 ff.). Auch der dritte Teil der zweiten Rüge sei begründet, weil die deutschen Vorgaben zum Fassungsvermögen und der Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung zu ungenau seien (vgl. Rn. 128 ff.).

Zum vierten Teil der zweiten Rüge hatte die Kommission vorgetragen, dass Deutschland gegen die Anforderung von Anhang III Nr. 2 der Nitrat-RL verstoße. Diese Regelung verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass kein Betrieb eine Dungmenge ausbringe, die diejenige Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthalte, überschreite.

§ 4 Abs. 4 der Düngeverordnung erlaubt es jedoch, Dung auf Grünland und Feldgras unter bestimmten Voraussetzungen in einer Höchstmenge auszubringen, die 230 kg Stickstoff je Hektar und Jahr entspreche. Die erforderliche Ausnahmegenehmigung durch die Kommission sei nur bis zum 31. Dezember 2013 erteilt worden. Ungeachtet dessen, dass laut Bundesregierung § 4 Abs. 4 der Düngeverordnung seit dem Ablauf der Frist keine Wirkung mehr entfalte (vgl. Rn. 139), verstoße die Regelung gegen die Nitrat-RL. Die Bundesregierung habe keine Verlängerung der Ausnahmegenehmigung beantragt. Auch der vierte Teil der zweiten Rüge sei daher begründet.

Im fünften Teil der zweiten Rüge kritisiert die Kommission, § 3 Abs. 7 S. 1 der Düngeverordnung, der die Bestimmungen aus Anhang II Teil A Nr. 2 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 lit. a) der Nitrat-RL umsetzt, erst ab einer Hangneigung von mindestens 10 % anwendbar ist. Dadurch würden die Anforderungen an das Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen nicht erfüllt. Zudem sehe § 3 Abs. 7 S. 2 der Düngeverordnung erneut Ausnahmen für Festmist (ausgenommen Geflügelmist) vor. Der Hinweis der Bundesregierung, dass § 3 Abs. 6 der Düngeverordnung eine grundsätzliche Pflicht enthalte, wonach landwirtschaftliche Betriebe bei der Düngung darauf zu achten hätten, dass ein Abschwemmen oder der direkte Eintrag in oberirdische Gewässer nicht zu besorgen sei, überzeugt die Richter nicht (vgl. Rn. 158 ff.).

Zum sechsten Teil der zweiten Rüge bringt die Kommission vor, dass die Düngeverordnung gegen die Vorgaben der Nitrat-RL zum Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen und schneebedeckten Böden verstoße. Sie beruft sich dabei auf eine Studie, die empfiehlt Düngemittel nicht auf gefrorenen oder schneebedeckten Böden (unabhängig von der Dicke der Schneedecke) auszubringen.

Die Düngeverordnung verbiete gem. § 3 Abs. 5 in Verbindung mit § 2 Nr. 12 eine Ausbringung jedoch nur bei einer gewissen Schneedeckenhöhe bzw. einer bestimmten Auftauzeit. Der Gerichtshof teilt die Ansicht der Kommission und erklärt, dass die europäischen Regelungen durch die Düngeverordnung nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurden (vgl. Rn. 172 ff.). Damit seien auch der fünfte und sechste Teil der zweiten Rüge begründet.

3. Weiteres Verfahren

Das Vertragsverletzungsverfahren beruht auf den Art. 258 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Nach Art. 260 AEUV wird der beklagte Mitgliedstaat durch das Urteil verpflichtet, unverzüglich Maßnahmen zur Beseitigung des Verstoßes durchzuführen. Falls der Mitgliedstaat auch dem Urteil des Gerichtshofs nicht nachkommt, kann die Kommission nach Übermittlung eines Aufforderungsschreibens und Abgabe einer mit Gründen versehenen Stellungnah-

me ein zweites Mal den Gerichtshof anrufen und ihm vorschlagen, ein Zwangsgeld zu verhängen.

Bewertung

Der Europäische Gerichtshof stellt in seinem Urteil deutlich heraus, dass die von der Bundesregierung vorgebrachten Argumente die mangelhafte Umsetzung der Nitratrichtlinie nicht rechtfertigen können.

Es dürfte fraglich sein, ob die derzeit gültige Düngeverordnung vom 26. Mai 2017 die Kritikpunkte beseitigen kann, da verschiedene von der Kommission kritisierte Punkte weiterhin enthalten sind. Insbesondere lassen die Vorgaben zur Bewertung des betrieblichen Nährstoffbedarfs in § 9 Düngeverordnung weiterhin mengenmäßige Höchstwerte zur Stickstoffmenge pro Hektar und Jahr zu.

Gleiches gilt für die in § 5 Düngeverordnung geregelte Einschränkung bei Hangneigungen von mindestens 10 %. Das Urteil des EuGH zeigt auch deutlich, dass die Bundesregierung künftig schneller und effizienter reagieren muss, wenn die angestrebten Ziele zur Schonung der Umwelt nicht erreicht werden.



Theel

Anlage