



---

## **Position Martin Häusling** (April 2019)

# **Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Nichteinhaltung EU-Nitratrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie**

## **Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)**

Die Ende 2000 in Kraft gesetzte WRRL bündelt weitestgehend das bis dahin in zahlreiche Einzelrichtlinien zersplitterte Wasserrecht der EU. Sie fordert, dass Flüsse, Seen, Küstengewässer und das Grundwasser in drei Zeitabschnitten bis zum Jahr 2027 in einem „guten Zustand“ sein sollen.

Die EU-Kommission schreibt in ihrem Bericht von 2015 dazu:

Verunreinigungen aus diffusen Quellen belasten EU-weit 90 % der Flussgebietseinheiten, 50 % der Oberflächengewässer und 33 % der Grundwasserkörper beträchtlich. Hauptquelle diffuser Verunreinigungen ist die Landwirtschaft.

*„Viele Mitgliedstaaten richten ihre Maßnahmen danach aus, was bereits eingeführt oder geplant und „was machbar ist“, ohne den aktuellen Zustand der Wasserkörper und die in den Bewirtschaftungsplänen aufgezeigten Belastungen zu berücksichtigen, die das Erreichen eines „guten Zustands“ verhindern.“* KOM 2015

In Deutschland wurden für die Umsetzung der Umweltziele für 80 Prozent aller Oberflächenwasserkörper und für 32 Prozent aller Grundwasserkörper Fristverlängerungen in Anspruch genommen. Ziel war demnach, dass bis zum Jahr 2015 nur 18 Prozent der Oberflächenwasserkörper und nur 64 Prozent der Grundwasserkörper die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erreichen sollten. Doch statt nun alles daran zu setzen, die neue Frist 2027 zu erreichen, verschleppt Deutschland weiterhin die Umsetzung und hofft auf weitere Fristverlängerungen.

Die aktuelle Bestandsaufnahme von 2016 hat gezeigt, dass weiterhin erhebliche Anstrengungen notwendig sind, um unsere Gewässer, einschließlich der Küsten- und Meeressgewässer in einen guten ökologischen Zustand zu bringen. Wenn Fließgewässer in Deutschland den "guten ökologischen Zustand" nicht erreichen, liegt das meist an der unzureichenden Gewässerstruktur. Das bedeutet, dass naturnahe Lebensräume für die Tier- und Pflanzenwelt fehlen oder die Durchgängigkeit der Gewässer durch Querbauwerke unterbrochen ist. Ein weiterer Grund sind die hohen Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft und der Abwasserreinigung, die vor allem bei Seen, Übergangs- und Küstengewässern für die Zielverfehlung verantwortlich sind.

Bundesweit werden bei etwa einem Drittel aller Grundwassermessstellen in der Nähe landwirtschaftlicher Nutzflächen die Nitrat-Grenzwerte überschritten. Besonders hoch ist die Belastung in Gebieten mit viel Tierhaltung.



---

## EU Nitratrictlinie und Geschichte der Düngeproblematik

Zur Intensivregion Süd-Oldenburg gab es 1986 den ersten Film im Fernsehen. "Und ewig stinken die Felder" (Nina Kleinschmidt, Michael Eimer).

Die EU-Nitratrictlinie wurde 1991 erlassen ("Zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen"). Dabei gilt es durch nationales Recht sicherzustellen, dass die Nitratkonzentration im Grundwasser den Grenzwert von 50 mg/l Nitrat nicht überschreitet.

Alle Bundeslandwirtschaftsminister und -ministerinnen seit damals haben sich mit Verordnungen zufrieden gegeben, die wirkungslos blieben. Die ständige Steigerung der Pflanzenerträge, der Milchleistung, der Tageszunahmen in der Mast sollte nicht in Frage gestellt werden. Folge: es wurden und werden in Deutschland zu viel N-Mineraldünger und zu viel Importfuttermittel eingesetzt.

Bereits mit Urteil vom 15. März 2002 stellte der EuGH eine Vertragsverletzung fest. Die damalige Düngeverordnung aus dem Jahre 1996, die der Umsetzung der EU-Nitratrictlinie dienen sollte, wurde deswegen aufgehoben und durch eine neue Düngeverordnung im Jahre 2006 ersetzt. Aber auch diese genügte vor dem Hintergrund der Negativentwicklungen der Nitratbelastungen der Gewässer in Deutschland nicht den Anforderungen der EU-Nitratrictlinie.

Seitens der EU wurde daher erneut ein umfassender Anpassungsbedarf bei der Verordnung zur deutschen Düngepraxis gefordert. Deutschland hat die Anpassung wiederum so lange verschleppt, dass die EU **im Oktober 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren** gegen Deutschland eröffnete und im Juli 2014 eine mit Gründen versehene Stellungnahme übermittelte.

## Neue Düngeverordnung:

### Ursprüngliche Intention der Kommission verdreht umgesetzt

Die Kommission hatte 2014 ausdrücklich befürwortet, dass neben einer **strengen Basisregulierung für Regionen und Betriebe mit intensiver Haltung**, innerhalb der Düngeverordnung besondere **Ausnahmen für Betriebe oder auch ganze Regionen geschaffen werden, die entweder von ihrer Betriebsstruktur oder der regionalen Struktur her (Vieh-dichte) nachgewiesenermaßen nicht zu den potentiellen Verschmutzern gehören**. Dies hätte sich ohne weiteres definieren lassen. Deutschland hat aber den gegenteiligen Weg eingeschlagen und eine lasche Düngeverordnung mit vielen Schlupflöchern gestrickt, die darüber hinaus weniger intensiv wirtschaftenden Betrieben Technikanforderungen auferlegt, die für diese gar nicht sinnvoll sind und noch dazu die Anwendung sinnvoller Dünger wie Kompost und Festmist erschwert.

Am 31. Mai 2017 ist die neue Düngeverordnung nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft getreten. Die Länderöffnungsklausel befähigt die Bundesländer, zusätzliche Maßnahmen in Gebieten mit hoher Nitratbelastung zu ergreifen. Die Einigung gab den Ländern erweiterte Handlungsmöglichkeiten für die sogenannten „roten Gebiete“. Für Gebiete mit hoher Nitrat- oder Phosphatbelastung ermächtigt die Verordnung die Länder zu weitergehenden Maßnahmen (§13). In diesen Gebieten sollten die Länder mindestens drei Vorschriften aus einem Katalog von zwölf aufgeführten möglichen weitergehenden Regelungen anwenden müssen. Dazu zählten eine Verkürzung der Einarbeitungszeit für Gülle von ansonsten geltenden vier Stunden auf eine Stunde,



---

eine zusätzliche Ausweitung von Sperrfristen sowie eine Einschränkung oder gar ein Verbot der Phosphatdüngung.

## Bewertung der aktualisierten Düngeverordnung

Für die Wasserwerke ist diese Reaktion der Politik ein erster Schritt in die richtige Richtung, für fortschrittliche nachhaltige Bewirtschaftungsformen (z.B. Ökolandbau) aber ungerecht. **In den "roten Gebieten" werden auch die vielen Betriebe in Haftung genommen, die durch ihre Wirtschaftsweise die Belastungen nicht verursacht haben. Umgekehrt dürfen Betriebe mit Nitratüberschüssen in "grünen Gebieten" weiterwirtschaften mit niedrigeren Anforderungen.** Warum werden dann trotzdem Regionen ausgewiesen, warum wird nicht unterschieden nach der Wirtschaftsweise der einzelnen Betriebe?

In der DÜV heißt es unter "Ziele und Zwecke":

*„- den Landwirten die notwendige Rechtssicherheit für ihre Düngungsmaßnahmen geben;*

*- durch sachgerechte Düngevorschriften die Ziele des Umwelt und insbesondere des Gewässerschutzes zu unterstützen;*

*- neue Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.“*

Doch statt das Verursacherprinzip anzuwenden, werden Betriebe kollektiv in Haftung genommen.

**Eine vernichtende Kritik an der neuen Düngeverordnung formulierte auch Prof. Taube (Uni. Kiel) "Stickstoffreduzierung ist ein Märchen".**

Gründe:

- Überzogene Düngebedarfe der Kulturen;

- Zu geringe Anrechenbarkeit von organischem Dünger (bei Weidegang nur 25%).

- Die Obergrenze von 170 kg N bei organischer Düngung ist viel zu hoch.

- Durch angeblich "unvermeidbare Verluste" wird weniger Dünger angerechnet und die N-Bilanz geschönt (Überdüngung weiter erlaubt).

- Beim Import von organischen Düngern aus anderen Betrieben fehlt qualifizierte Dokumentation (Risikobetriebe können nicht identifiziert werden).

**Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. Juni 2018 sagte ebenfalls deutlich, dass die aktuelle Düngeverordnung nicht reichen wird.** <sup>1</sup> Eine Studie des BUND beschreibt ebenfalls noch einmal das Problem <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203231&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

<sup>2</sup> [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/fluesse/fluesse\\_trinkwasser\\_nitrat\\_studie.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/fluesse/fluesse_trinkwasser_nitrat_studie.pdf)



---

## Nachbesserung der Düngeverordnung

Bereits am 1.2.19 musste die Bundesregierung ankündigen, dass die Anforderungen in den "roten Gebiete" deutlich verschärft werden sollen (Angaben aus der Pressemitteilung des BMEL):

- Verbot der Herstdüngung im Spätsommer bei Winterraps, Wintergerste und Zwischenfrüchten ohne Futternutzung.
- Der für jede Kultur nach strengen Vorgaben errechnete Düngebedarf wird pauschal um 20 % abgesenkt.
- Die bisher nur im Betriebsdurchschnitt geltende Obergrenze von 170 kg Stickstoff pro Hektar für Gülle und andere Wirtschaftsdünger muss zukünftig schlag-bezogen berechnet werden, d.h. für jedes Feld gilt dann die Obergrenze von 170 kg Stickstoff pro Hektar.
- Wenn eine Sommerkultur, wie z.B. Mais oder Zuckerrüben, angebaut wird, die erst im Frühjahr ausgesät wird, muss im Herbst davor verpflichtend eine Zwischenfrucht angebaut werden, damit der Boden über Winter mit einer Pflanzendecke bedeckt ist.

### Aktuell (Ende März 2019):

Am Freitag, 23.3.2019 wurde bekannt, dass EU-Kommissar Karmenu Vella die neuen Vorschläge Deutschland zu einer verschärften Düngeverordnung ablehnt. Begründung: einzelne Passagen seien immer noch „nicht ehrgeizig genug“, zudem solle die Verordnung früher in Kraft treten als von Deutschland geplant. Am 4. April gab es eine Demonstration in Münster.

Agrarministerin Julia Klöckner ließ dazu auf Twitter verlauten: *„Es geht darum, zu verdeutlichen, dass Grundwasserschutz alle angehe, dass die EU Vorgaben mache und diese praktikabel sein müssten“.*

Tatsächlich schwellt der Rechtsstreit zwischen der EU und Deutschland über die Nitratbelastung des Grundwassers allerdings schon seit mehr als 15 Jahren. Verschleppt haben ihn sämtliche CDU/CSU-Agrarminister der letzten 15 Jahre.



---

## Grüne Bewertung

Die Düngeverordnung hätte von Beginn an die richtigen Verursacher in der intensiven Tierproduktion und in der intensiven Pflanzenproduktion (Wein Obst, Gemüse) mehr in die Schranken weisen sowie auch die Mineraldüngung mit einbeziehen müssen. Dann wäre es auch möglich, betriebsgenaue Erleichterungen für all jene Betriebe zu gewähren, die von ihrer Wirtschaftsweise her ohne Stickstoffüberschüsse wirtschaften.

Dazu zählen Biobetriebe und Betriebe, die

- keinen N-Mineraldünger und
- keine systemischen Pestizide verwenden, sowie eine
- Obergrenze für die Tierhaltung einhalten ( z.B. Bioland 1,4 GV/ha)

Um unsere Gewässer zu retten, brauchen wir dringend eine Agrarwende. Es darf nicht mehr um die höchsten Erträge auf dem Acker, um die höchste Milchleistung und um die meisten Ferkel gehen. Es muss für die Bauern wirtschaftlich interessant sein, extensiver zu wirtschaften. Dazu müssen auch die Preise die Wahrheit sprechen. Aktuell zahlen wir alle die Umweltkosten mit.

## Gutachten und Links

Friedhelm Taube, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel: Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, Juni 2018.

[https://www.bdew.de/media/documents/Expertise\\_Bewertung\\_D%C3%BCG\\_D%C3%BCV\\_StoffBilV\\_Taube\\_11.06.2018\\_oeffentlich.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/Expertise_Bewertung_D%C3%BCG_D%C3%BCV_StoffBilV_Taube_11.06.2018_oeffentlich.pdf)

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur-und Verbraucherschutz am 8.11.2017 zum Thema: „Trotz steigender Trinkwasserkosten: CDU/FDP verweigern sachgerechte Umsetzung der Düngeverordnung“ [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016\\_2020/2017\\_1\\_1\\_Stellungnahme\\_Anhoerung\\_Duengeverordnung.html](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016_2020/2017_1_1_Stellungnahme_Anhoerung_Duengeverordnung.html)

Gutachten Prof. Ines Härtel

[https://www.vku.de/fileadmin/user\\_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2019/21\\_10\\_2018\\_Prof\\_Dr\\_Ines\\_Haertel\\_Gutachten\\_EuGH\\_Urteil\\_Nitratrichtlinie.pdf](https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2019/21_10_2018_Prof_Dr_Ines_Haertel_Gutachten_EuGH_Urteil_Nitratrichtlinie.pdf)

Studie des BUND

[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/fluesse/fluesse\\_trinkwasser\\_nitr\\_at\\_studie.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/fluesse/fluesse_trinkwasser_nitr_at_studie.pdf)

Gastkommentar im Weserkurier von Martin Häusling:

[https://www.weser-kurier.de/deutschland-welt/deutschland-welt-politik\\_artikel,-die-neue-duengeverordnung-reicht-nicht-aus- arid,1749413.html](https://www.weser-kurier.de/deutschland-welt/deutschland-welt-politik_artikel,-die-neue-duengeverordnung-reicht-nicht-aus- arid,1749413.html)



## Anhang

### Karte Deutschland Grundwasserkörper in schlechtem chemischem Zustand

Grundwasserkörper in Deutschland, die aufgrund von Nitratbelastungen in einem schlechten chemischen Zustand sind

Umwelt Bundesamt



© Umweltbundesamt, 11/2017

■ gut  
■ schlecht

Geobasisdaten: GeoBasis-DE / BKG 2015  
Fachdaten: Berichtsportal WasserBLICK/BfG, Stand 23.03.2016  
Bearbeitung: Umweltbundesamt, Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)