

Unionsrechtliche Anforderungen an das Düngerecht*

Caroline Douhaire

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2020

Die Düngung, also die Zufuhr von Pflanzennährstoffen zur Erzeugung von Nutzpflanzen, ist für die landwirtschaftliche Produktion unverzichtbar. Zugleich tragen die mit der Düngung verbundenen Nährstoffemissionen in vielfältiger und komplexer Weise zu erheblichen Umweltproblemen bei. Inmitten der Coronavirus-Pandemie hat der Bundesrat Ende März eine Verschärfung der Düngerverordnung beschlossen – trotz der zuvor bei eindrucksvollen Traktorendemos bekundeten Kritik der Landwirte. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über den Hintergrund und Inhalt der umstrittenen Novelle und untersucht, inwiefern die erneute Anpassung des Düngerechts mit Blick auf die verschiedenen düngerelevanten Umweltziele den Anforderungen des Unionsrechts gerecht wird.

1. Hintergrund der jüngsten Novellierung der Düngerverordnung

Mit Urteil vom 21. 6. 2018¹ verurteilte der EuGH Deutschland wegen Verstoßes gegen die Nitratrichtlinie². Der Gerichtshof bestätigte die im vorangegangenen Vertragsverletzungsverfahren geäußerten Kritikpunkte der EU-Kommission und bemängelte, dass die Bundesrepublik jahrelang keine zusätzlichen Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffverluste aus der Landwirtschaft ergriffen hat, obwohl spätestens seit der Vorlage des Nitratberichts 2012 deutlich war, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung der Gewässerschutzziele der Nitratrichtlinie nicht geeignet waren. Zudem befand der Gerichtshof die Umsetzung der in den Anhängen der Richtlinie geregelten zwingenden Maßnahmen für unzureichend, u. a. wegen zahlreicher Ausnahmenvorschriften.³

Bereits im Jahr 2017 trat eine umfassende Novelle des nationalen Düngerechts in Kraft, welche der EuGH jedoch aus prozessrechtlichen Gründen in seiner Entscheidung noch nicht berücksichtigen konnte. Während sich Vertreter landwirtschaftlicher Interessen zunächst zuversichtlich zeigten, dass diese Novelle den Kritikpunkten des EuGH bereits abhilft,⁴ stellte ein viel beachtetes agrarfachliches Gutachten⁵ und die kommentierende rechtswissenschaftliche Literatur⁶ einen weiter bestehenden erheblichen Anpassungsbedarf fest. Auch die EU-Kommission gab schnell zu erkennen, dass sie zur Umsetzung des EuGH-Urteils weitere Verschärfungen des Düngerechts für notwendig erachtet. Mit Mahnschreiben vom 25. 7. 2019 leitete sie erste Schritte für ein Vollstreckungsverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV ein.⁷ Im Dezember 2019 legte das Bundeslandwirtschaftsministerium einen Referentenentwurf zur Änderung der Düngerverordnung (DüV)⁸ vor. Der Bundesrat stimmte dem Verordnungsentwurf⁹ am 27. 3. 2020 zur Abwendung der drohenden Strafzahlungen zu, brachte in seinen Entschlüssen allerdings zum Ausdruck, dass er die Novelle für unausgereift erachtet.¹⁰

2. Überblick über die wesentlichen Änderungen

Die Änderungsverordnung sieht einige Anpassungen der flächendeckend geltenden Düngerrestriktionen vor und legt

deutlich strengere Anforderungen für die durch die Landesregierungen auszuweisenden sogenannten „roten“ Gebiete fest. Zu den wesentlichen Änderungen im Einzelnen:

2.1 Streichung des Nährstoffvergleichs

In Reaktion auf das EuGH-Urteil vom 21. 6. 2018 werden die Vorgaben der §§ 8 und 9 DüV a. F. zur Erstellung und Bewertung von Nährstoffvergleichen komplett gestrichen. Der EuGH hatte dieses Instrument, mit dem Nährstoffüberschüsse im Wege einer ex-post Betrachtung ermittelt und durch sogenannte Kontrollwerte begrenzt werden, für mit der Nitratrichtlinie unvereinbar erklärt, weil es zumindest in seiner damaligen Ausgestaltung mit dem dort verankerten Grundsatz der bedarfsgerechten Düngung widersprach.¹¹ An die Stelle der Verpflichtung zur Aufzeichnung des Nährstoffvergleichs tritt nunmehr eine Verpflichtung zur schlagspezifischen Aufzeichnung und Meldung der konkret eingesetzten Düngemengen.¹²

2.2 Verschärfung einiger flächendeckender Düngerrestriktionen

Zudem werden einige der flächendeckend anwendbaren Düngerrestriktionen verschärft. Im Bereich der Düngplanung ist die Deckelung der nachträglichen Überschreitung des ermittelten Düngedarfs aufgrund nachträglich eintretender Umstände¹³ sowie die Erhöhung der Mindest-

* Der Beitrag entstand im Rahmen eines Vortrages der Verfasserin am 10. 12. 2019 im Rahmen der Vortragsreihe Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

- 1) EuGH, Urt. v. 21. 6. 2018 – C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, ZUR 2018, 470 ff. – Kommission/Deutschland.
- 2) Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. 12. 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, S. 1.
- 3) Zur näheren Diskussion des Urteils *Douhaire*, ZUR 2018, 465, 465 ff.
- 4) Deutscher Bauernverband, EuGH-Urteil zur Nitratrichtlinie basiert auf alter Rechtsgrundlage, Pressemitteilung v. 21. 6. 2018.
- 5) *Taube*, Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, 2018.
- 6) *Douhaire*, ZUR 2018, 465, 465 ff.; *Douhaire*, W+B 2019, 109, 109 ff.; *Douhaire*, ZUR 2019, 606, 606 ff.; *Möckel*, NVwZ 2018, 1599, 1599 ff.; *Tänzer*, W+B 2018, 150, 150 ff.; *Reinhardt*, NuR 2019, 217, 217 ff.; *Härtel*, NuR 2019, 289, 289 ff.; siehe für eine ausführliche Analyse des 2017 novellierten Düngerechts *Douhaire*, Rechtsfragen der Düngung, 2018, S. 128 ff.
- 7) *BMEL/BMU*, gemeinsame Pressemitteilung Nr. 127/19 v. 25. 7. 2019.
- 8) Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen v. 26. 5. 2020, BGBl. I S. 1305; zuletzt geändert durch die Verordnung zur Änderung der Düngerverordnung und anderer Vorschriften v. 27. 3. 2020, noch nicht verkündet.
- 9) BR-Drs. 98/20.
- 10) BR-Drs. 98/20 (Beschluss).
- 11) EuGH, Urt. v. 21. 6. 2018 – C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, Rdnr. 93 f., ZUR 2018, 470 ff. – Kommission/Deutschland.
- 12) § 10 Abs. 2 DüV.
- 13) § 3 Abs. 3 S. 3 DüV.

Dr. Caroline Douhaire LL.M.,
Rechtsanwältin in der auf Umwelt- und Planungsrecht
spezialisierten Kanzlei Geulen & Klinger,
Berlin, Deutschland

wirksamkeiten für Gülle und Gärreste¹⁴ hervorzuheben. Die Sperrfristenregelungen erfahren durch eine Verlängerung des Ausbringungsverbots für Festmist um zwei Wochen¹⁵, eine neue Sperrfrist für stark phosphathaltige Düngemittel¹⁶ und durch eine mengenmäßige Limitierung der Herbstdüngung auf Grünland¹⁷ eine Verschärfung. Zur Bekämpfung von Nährstoffausträgen in Oberflächengewässern werden die Mindestabstände und Restriktionen für die Düngung auf Flächen mit Hangneigung erweitert¹⁸ und die vom EuGH kritisierte¹⁹ Ausnahme vom Verbot der Düngung auf tagsüber auftauenden Böden gestrichen. Geplant ist außerdem eine Ergänzung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) um eine Verpflichtung zur Bepflanzung von Gewässerrandstreifen.²⁰

2.3 Verpflichtung zur Ausweisung roter Gebiete

Kern der Novelle ist die Festlegung einer nach der Gewässerbelastung differenzierenden Gebietskulisse und die Regelung der in den belasteten Gebieten anzuwendenden zusätzlichen Düngebeschränkungen. Die Landesregierungen werden dazu verpflichtet, nach den in § 13a Abs. 1 DüV aufgeführten Kriterien bis zum 31. 12. 2020 durch Landesverordnung gefährdete Gebiete auszuweisen. Auszuweisen sind hierbei Gebiete von Grundwasserkörpern, in denen der Schwellenwert von Nitrat in Höhe von 50 mg/l überschritten wird oder in denen eine Konzentration von 37,5 mg/l vorliegt sowie ein steigender Trend zu verzeichnen ist (sog. nitratbelastete Gebiete).²¹ Dabei müssen Teilgebiete der Grundwasserkörper, die keines dieser Belastungsmerkmale aufweisen, ausgeklammert werden (sog. Binnendifferenzierung).²² Zwingend auszuweisen sind nunmehr auch Einzugsgebiete eutrophierter Binnengewässer.²³ Einzugsgebiete eutrophierter Übergang- und Küstengewässer bzw. Fließgewässer werden hingegen nicht erfasst.²⁴ Die Vorgehensweise bei der Gebietsausweisung soll durch eine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung vereinheitlicht werden.²⁵

2.4 Festlegung obligatorischer zusätzlicher Maßnahmen in nitratbelasteten Gebieten

Für die Gebiete, die wegen der hohen Nitratbelastung des Grundwassers auszuweisen sind, werden verschärfte obligatorische Maßnahmen festgelegt. In diesen Gebieten muss die Düngemenge grundsätzlich um 20 Prozent unterhalb des ermittelten Düngebedarfs gesenkt werden.²⁶ Zudem ist hier die 170 kg/ha-Ausbringungsobergrenze für Düng grundsätzlich schlagbezogen und nicht nur im Betriebsdurchschnitt einzuhalten.²⁷ Der Beginn der Sperrfristen auf Grünland und für die Festmistdüngung wird jeweils um vier Wochen vorgezogen.²⁸ Die Herbstdüngung zu einigen Winterkulturen wird grundsätzlich verboten, die Herbstdüngung auf Grünland wird weiter mengenmäßig limitiert.²⁹ Schließlich sieht die DüV eine Verpflichtung zum Anbau von Zwischenfrüchten vor.³⁰

2.5 Verpflichtung der Bundesländer zur Ergreifung der zur Zielerreichung erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen

Zusätzlich zu diesen sieben bundeseinheitlich festgelegten Maßnahmen für die nitratbelasteten Gebiete müssen die Länder in den von ihnen ausgewiesenen Gebieten mindestens zwei ergänzende Maßnahmen festzulegen.³¹ Dabei wird der Katalog der möglichen Maßnahmen aus der Vorgängervorschrift in § 13 Abs. 2 S. 4 DüV übernommen. Dieser Katalog ist allerdings nunmehr nicht mehr abschließend, sodass die Länder auch sonstige über die Regelungen der DüV hinausgehende Maßnahmen festlegen können. Als normativen Maßstab legt die DüV hierbei fest, dass die ergänzenden Maßnahmen zur Einhaltung der für die Gebietsausweisung maßgeblichen Schwellenwerte und Trend-

entwicklungen sowie zur Verringerung der Eutrophierung geeignet sein müssen.³² Die Letztverantwortung für die Erreichung dieser Gewässerschutzziele wird demnach auf die Länder übertragen.

3. Unionsrechtliche Anforderungen an das Düngerecht

Ob die EU-Kommission aufgrund dieser Änderungen der Düngeverordnung von der Beantragung von Strafzahlungen wegen unzureichender Umsetzung des EuGH-Urteils vom 21. 6. 2018 verzichten wird, steht zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht fest. Selbst wenn es zu einer politischen Einigung mit der EU-Kommission kommen sollte, ließe sich hieraus mitnichten schlussfolgern, dass das nationale Düngerecht nunmehr sämtlichen unionsrechtlichen Vorgaben entspricht. Vielmehr verdeutlicht eine Untersuchung der verschiedenen Ziele und Vorgaben zum Gewässer-, Biodiversitäts- und Klimaschutz sowie zur Luftreinhaltung, dass es mit Blick auf die vielfältigen negativen Umweltauswirkungen der Düngung weitergehender Bemühungen zur Reduzierung der Nährstoffverluste aus der Landwirtschaft bedarf.

3.1 Düngung und Gewässerschutz

3.1.1 Auswirkungen der Düngung auf die Gewässerqualität

Werden über die Düngung mehr Nährstoffe auf landwirtschaftliche Flächen aufgetragen, als von den Pflanzen aufgenommen werden können, entstehen Nährstoffüberschüsse. Ein Teil des von den Pflanzen nicht verwerteten Stickstoffs gelangt über die Auswaschung von Nitrat oder Ammonium aus dem Boden in das Grundwasser.³³ Aufgrund der Gesundheitsrelevanz von Nitrat ab einer bestimmten Konzentration³⁴ wird hierdurch die Nutzbarkeit des Grundwassers

14) Anlage 3 DüV.

15) § 6 Abs. 8 S. 2 DüV.

16) § 6 Abs. 8 S. 3 DüV.

17) § 6 Abs. 11 DüV.

18) § 6 Abs. 3 DüV.

19) EuGH, Urt. v. 21. 6. 2018 – C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, Rdnr. 175, ZUR 2018, 470 ff. – Kommission/Deutschland.

20) BR-Drs. 131/20.

21) § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1–3 DüV.

22) § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 2. HS DüV.

23) § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 DüV.

24) Dies folgt daraus, dass in § 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 DüV lediglich die Binnengewässer betreffenden Phosphorparameter der Anlage 7 OGWV, nicht jedoch die dort aufgeführten Stickstoff- und Phosphorwerte bzw. die Bewirtschaftungsziele für Stickstoff des § 14 OGWV in Bezug genommen werden.

25) § 13a Abs. 1 S. 2 DüV.

26) § 13a Abs. 2 Nr. 1 DüV.

27) § 13a Abs. 2 Nr. 2 DüV.

28) § 13a Abs. 2 Nr. 3 und 4 DüV.

29) § 13a Abs. 2 Nr. 5 und 6 DüV.

30) § 13a Abs. 2 Nr. 7 DüV.

31) § 13a Abs. 3 S. 1 DüV.

32) § 13a Abs. 3 S. 2 DüV.

33) Zum systematischen Zusammenhang zwischen landwirtschaftlicher Bodennutzung und Nitratbelastung des Grundwassers vgl. *Sundermann/Wagner/Cullmann* u.a., DIW Wochenbericht 9/2020, 120, 120 ff.

34) Eine hohe Aufnahme von Nitrat über das Trinkwasser kann bei Kleinkindern und Säuglingen zu einer Verminderung der Sauerstofftransportkapazität im Blut durch die nitratinduzierte Bildung von Methämoglobin (sog. Blausucht) führen, vgl. *Umweltbundesamt*, FAQ zu Nitrat im Grund- und Trinkwasser, 2020. Zudem wird die Aufnahme von Nitrat teilweise mit der Bildung kanzerogener N-Nitrosoverbindungen in Zusammenhang gebracht, vgl. hierzu die jüngsten Erkenntnisse von *Temkin/Edwards/Manidis* u.a., *Environmental Research* 176, 2019.

zur Gewinnung von Trinkwasser beeinträchtigt bzw. der Aufwand der Trinkwasseraufbereitung³⁵ erheblich erhöht. Überschüssige Nährstoffe, sowohl Stickstoff als auch Phosphor, gelangen zudem über den Grundwasserzufluss, Dränagen sowie Abschwemmung in Oberflächengewässer, wo sie zur Eutrophierung, also ein durch die Nährstoffanreicherung ausgelöstes übermäßiges Pflanzenwachstum, beitragen. Wichtigster Faktor für die Eutrophierung der Binnengewässer ist dabei in den meisten Fällen Phosphor, die Eutrophierung von Nord- und Ostsee ist hingegen auch auf die hohen Stickstoffeinträge über die einmündenden Flüsse zurückzuführen.³⁶ Wichtigste Quelle der Phosphor- und Stickstoffeinträge in die Oberflächengewässer ist heute die Landwirtschaft, zumal der Verursacheranteil der Punktquellen abgenommen hat.³⁷

3.1.2 Vorgaben der Nitratrichtlinie

Dem gezielten Schutz der Gewässer vor Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft dient die Nitratrichtlinie aus dem Jahr 1991. Aufgrund des 2014 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens und der anschließenden Verurteilung durch den EuGH fungierte diese Richtlinie in den vergangenen Jahren als wichtigster Motor der Ökologisierung des nationalen Düngerechts.

Die Nitratrichtlinie hat nach ihrem Art. 1 zum Ziel, die durch Stickstoff aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte Gewässerverunreinigung zu verringern und ihr vorzubeugen. Hierzu sieht die Richtlinie ein differenziertes Regime zum Schutz der Gewässer mit im Kern drei Verpflichtungen vor: Die Mitgliedsstaaten müssen über freiwillige Verhaltensregelungen die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft flächendeckend fördern³⁸, gefährdete Gebiete ausweisen³⁹ und Aktionsprogramme aufstellen und durchführen, um die in diesen Gebieten durch Stickstoff aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte Gewässerverunreinigung zu bekämpfen.⁴⁰ Dabei dürfen die Mitgliedsstaaten von der Ausweisung gefährdeter Gebiete absehen, wenn sie die Aktionsprogramme in ihrem gesamten Staatsgebiet durchführen.⁴¹ Von dieser Möglichkeit hat Deutschland Gebrauch gemacht und das Aktionsprogramm in Form der bundesweit geltenden DüV umgesetzt.⁴² Die DüV ist demnach das wesentliche Element zur Umsetzung der Nitratrichtlinie.⁴³

Die Nitratrichtlinie sieht in Anhang II und III bestimmte Düngerektionen vor, die zwingend in das nationale Aktionsprogramm aufzunehmen sind.⁴⁴ Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten die zusätzlichen Maßnahmen ergreifen, die sie für erforderlich halten, wenn deutlich wird, dass die bisherigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in Art. 1 der Nitratrichtlinie geforderten Verringerung der Gewässerverunreinigung nicht ausreichen.⁴⁵ Entscheidender normativer Maßstab der Maßnahmenplanung ist demnach die Erreichung des in Art. 1 der Nitratrichtlinie genannten Ziels, die landwirtschaftlich verursachte Gewässerverunreinigung zu verringern und ihr vorzubeugen. Dies hat der EuGH mit Urteil vom 3. 10. 2019 bestätigt.⁴⁶

Der EuGH stellt in dieser Entscheidung fest, dass zur Konkretisierung der Zielbestimmung der Nitratrichtlinie und des dort verwendeten Begriffs der „Gewässerverunreinigung“ die Kriterien zur Identifizierung gefährdeter Gebiete in Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Nitratrichtlinie heranzuziehen sind.⁴⁷ Hiernach sind Gewässer zum einen dann als verunreinigt zu qualifizieren, wenn sie mehr als 50 mg/l Nitrat enthalten oder enthalten könnten. Dieser Wert ist auch in der Grundwasserrichtlinie⁴⁸ sowie in der Trinkwasserrichtlinie⁴⁹ als verbindliche Qualitätsnorm für das Grund- und Trinkwasser verankert. Er wird im Grundwasser an 28 Prozent der Messstellen im deutschen EU-Nitratmessnetz überschritten.⁵⁰ Als verunreinigt gelten nach Anhang I der Nitratrichtlinie außerdem Oberflächengewässer, in denen eine Eutrophierung festgestellt wurde oder in naher Zukunft zu befürchten ist. Die Richtlinie

adressiert somit nicht nur die – in der aktuellen Debatte im Vordergrund stehende – Problematik der Nitratbelastung des Grundwassers, sondern auch das nicht minder gravierende Problem der Eutrophierung, von dem neben zahlreichen Binnengewässern nahezu die gesamte deutsche Nord- und Ostseeküste betroffen ist.⁵¹

Der EuGH hebt in seinem Urteil vom 3. 10. 2019 hervor, dass die Handlungsverpflichtung zur Erstellung des Aktionsprogramms untrennbar mit der Erfolgsverpflichtung zur Verringerung der so konkretisierten Gewässerverunreinigung verknüpft ist. „Solange“ aufgrund eines erheblichen Verursacheranteils der Landwirtschaft eine Überschreitung des 50 mg/l-Nitratgrenzwertes vorliegt oder droht, sei das Aktionsprogramm um weitere Maßnahmen zu ergänzen.⁵² Die zusätzlichen Maßnahmen müssen dabei ergriffen werden, „sobald“ deutlich wird, dass dies zur Zielerreichung erforderlich ist.⁵³ Eines Nachweises der Unwirksamkeit der bisherigen Maßnahmen bedürfte es hierbei nicht.⁵⁴ Als relevante Indizien für die Beurteilung der Wirksamkeit des bisherigen Aktionsprogramms nennt der EuGH die Ergebnisse des nach Art. 5 Abs. 6 Nitratrichtlinie durchzuführenden Überwachungsprogramms, die Höhe, Dauer und Entwicklung der Überschreitung sowie die Höhe des Stickstoffüberschusses in der Flächenbilanz.⁵⁵

Den Anforderungen der Nitratrichtlinie entspricht das durch die jüngste Novelle der DüV ergänzte Aktionsprogramm demnach erst, wenn es nach einer nachvollziehbaren Prognose dazu geeignet ist, die Anzahl der Gewässer, in denen eine Überschreitung des 50 mg/l Nitratgrenzwertes vorliegt oder droht bzw. die von Eutrophierung betroffen oder bedroht sind, zu verringern und sich diese Prognose durch

35) Zur Quantifizierung dieser Kosten siehe *Oelmann/Czichy/Scheele* u. a., Quantifizierung der landwirtschaftlich verursachten Kosten zur Sicherung der Trinkwasserbereitstellung, 2017.

36) *Arle/Blondzik/Claussen* u. a., Gewässer in Deutschland, S. 73, 94 ff., 103 ff.

37) *Arle/Blondzik/Claussen* u. a., Gewässer in Deutschland, S. 54, 94, 103.

38) Art. 4 Nitratrichtlinie.

39) Art. 3 Nitratrichtlinie.

40) Art. 5 Nitratrichtlinie.

41) Art. 3 Abs. 5 Nitratrichtlinie.

42) Vgl. zum Verfahren der Aufstellung des nationalen Aktionsprogramms § 3a DüngG.

43) BT-Drs. 18/7557, S. 17.

44) Art. 5 Abs. 4 Nitratrichtlinie.

45) Art. 5 Abs. 5 Nitratrichtlinie.

46) EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, ZUR 2019, 676 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.

47) EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019 – C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, Rdnr. 38 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.

48) Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 12. 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. 2006 L 372, S. 19, Anhang I.

49) Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. 11. 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. 1998 L 330, S. 32, Anhang I Teil B.

50) BMUB/BMEL, Nitratbericht 2016, S. 1, 40.

51) BMUB/BMEL, Nitratbericht 2016, S. 23 ff., 28 ff.

52) EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019 – C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, Rdnr. 53, 64 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.

53) EuGH, Urt. v. 21. 6. 2018 – C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481, Rdnr. 53 m. w. N. – Kommission/Deutschland; EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019 – C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, Rdnr. 56 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.

54) EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019 – C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, Rdnr. 61 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.

55) EuGH, Urt. v. 3. 10. 2019 – C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, Rdnr. 57, 59–63 – Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a.

das durchzuführende Überwachungsprogramm und die tatsächliche Verbesserung des Gewässerzustands bestätigt.

3.1.3 Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie

Für die unionsrechtliche Beurteilung des nationalen Düngerechts sind außerdem die Anforderungen Wasserrahmenrichtlinie⁵⁶ relevant. Anders als die Nitratrichtlinie, welche gezielte Vorgaben zur Reduzierung der Nährstoffemissionen aus der Landwirtschaft enthält, schreibt die Wasserrahmenrichtlinie mit ihrem immissionsbezogenen Ansatz zwar keine spezifischen Düngerektionen vor. Die Wasserrahmenrichtlinie legt jedoch verbindliche, innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens zu erreichende Gewässerschutzziele fest, die aktuell maßgeblich aufgrund der diffusen Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft verfehlt werden. Die unzureichende Umsetzung der Nitratrichtlinie gefährdet demnach zugleich die Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. Aus diesem Grund hat die EU-Kommission das Fehlen wirksamer ordnungsrechtlicher Düngebeschränkungen auch im Rahmen einer Pilotanfrage zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland problematisiert.⁵⁷

Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, bis 2015 in allen Grundwasserkörpern einen „guten chemischen Zustand“ zu erreichen. Dieser gute chemische Zustand setzt die Einhaltung des Nitratgrenzwertes in Höhe von 50 mg/l voraus und wird aufgrund des landwirtschaftlichen Nitrateintrags an 27 Prozent der deutschen Grundwasserkörper verfehlt.⁵⁸ Die Wasserrahmenrichtlinie sieht unter strengen Voraussetzungen eine Verlängerung der Zielerreichungsfrist bis maximal 2027 vor. Die meisten Bundesländer machen diese Fristverlängerung für die Erreichung des guten chemischen Zustands im Grundwasser in ihren Bewirtschaftungsplänen geltend. Das Vorliegen eines Fristverlängerungsgrundes ist hierbei allerdings fragwürdig und häufig nicht hinreichend begründet.⁵⁹

Bis 2015 bzw. spätestens 2027 ist außerdem in allen Oberflächengewässern ein „guter ökologischer Zustand“ zu erreichen. Der ökologische Zustand wird primär anhand von biologischen Qualitätskomponenten beurteilt, unterstützend werden physikalisch-chemische Qualitätskomponenten, darunter nach Gewässertypen differenzierende Stickstoff- und Phosphorparameter, herangezogen.⁶⁰ Werden diese Stickstoff- und Phosphorwerte überschritten, lässt dies zumindest im Regelfall auf eine Eutrophierung und einen unzureichenden ökologischen Zustand schließen. Dabei sind in Bezug auf die Binnengewässer die Phosphorparameter in Anlage 7 Nr. 2.1.2. und Nr. 2.2 maßgeblich. Für die Bewertung des guten ökologischen Zustands der Übergangs- und Küstengewässer sind neben den Nährstoffparametern der Anlage 7 Nr. 2.3 OGEwV die hieraus abgeleiteten maximalen Jahresmittelwerte für Gesamtstickstoff am Übergabepunkt limnisch/marin des § 14 OGEwV relevant. Die zu großen Anteilen auf die Düngung zurückzuführenden Nährstoffeinträge in Gewässer stehen demnach auch der Erreichung des guten ökologischen Zustands entgegen.

Weiter verpflichtet die Wasserrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten dazu, eine weitere Verschlechterung des Zustands der Gewässer zu verhindern und alle erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen im Grundwasser, zu denen auch Nitrat gehört, umzukehren.⁶¹

Ebenso wie die Nitratrichtlinie verpflichtet die Wasserrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten dazu, die festgelegten Gewässerschutzziele durch eine geeignete Maßnahmenplanung zu realisieren. Um die Ziele gemäß Art. 4 zu verwirklichen, müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmenprogramme für die jeweiligen Flussgebietseinheiten festlegen und durchführen.⁶² Zu den zwingend in diese Maßnahmenprogramme aufzunehmenden grundlegenden Maßnahmen gehören unter anderem die Maßnahmen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie, Maßnahmen zur Verringerung

der Kosten der Trinkwasseraufbereitung sowie regulatorische Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung der Einleitung von Schadstoffen.⁶³ Ordnungsrechtliche Düngebeschränkungen sind demnach zwingender Bestandteil der zu erstellenden Maßnahmenprogramme. Solange es aufgrund Nährstoffaustrags aus der Düngung zu einer weiteren Verschlechterung des Gewässerzustands kommt und die Zustandsziele nicht fristgerecht erreicht werden können, müssen die Nährstoffverluste aus der Düngung weiter reduziert werden. Die Novelle des Düngerechts ist somit auch hinsichtlich ihres Beitrags zur Verwirklichung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu beurteilen.

3.1.4 Vorgaben der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Auch die Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie⁶⁴ ist maßgeblich von der Wirksamkeit des nationalen Düngerechts abhängig. Diese Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, bis spätestens 2020 einen „guten Zustand der Meeresumwelt“ zu erreichen bzw. einen schon vorliegenden guten Zustand zu erhalten.⁶⁵ Anders als in der Wasserrahmenrichtlinie wird der zu erreichende Zustand dabei nicht sekundärrechtlich konkretisiert. Vielmehr mussten die Mitgliedsstaaten den guten Umweltzustand der jeweiligen Meeresregion aufbauend auf einer Anfangsbewertung selbst beschreiben,⁶⁶ wobei die in Anhang I der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie festgelegten qualitativen Deskriptoren zugrunde gelegt werden müssen. Relevant ist für die hier betrachtete Problematik der Deskriptor Nr. 5 zur Reduzierung der vom Menschen verursachten Eutrophierung „auf ein Minimum“. Deutschland hat diesbezüglich festgelegt, dass der gute Umweltzustand der deutschen Nord- und Ostsee dann vorliegt, wenn der gute ökologische Zustand gemäß der Wasserrahmenrichtlinie erreicht ist und der Eutrophierungsstatus nach den Bewertungsverfahren der einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen HELCOM und OSPAR mindestens „gut“ ist bzw. der Status eines sog. Nicht-Problemgebiets erzielt wurde.⁶⁷ Die Verfehlung des guten ökologischen Zustands

56) Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2001 L 327, S. 1.

57) EU-Pilotanfrage Nr. 7806/15/ENVI v. 22.8.2015.

58) Arle/Blondzik/Claussen u. a., Gewässer in Deutschland, S. 11.

59) So wird beispielsweise im Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit Ems als Grund für die maximale Fristverlängerung zur Erreichung des guten chemischen Zustands im Grundwasser pauschal auf die Verweilzeit von Nitrat in der ungesättigten Bodenzone und der Fließzeit im Grundwasser angegeben, ohne hierbei die konkreten hydrogeologischen Faktoren (u. a. Flurabstand, Feldkapazität, Niederschlagsmenge), die eine fristgerechte Zielerreichung angeblich unmöglich machen, zu benennen, siehe *NMUEK/MKULNV*, Internationaler Bewirtschaftungsplan nach Art. 13 Wasserrahmenrichtlinie-Anhang, 2015/2018, Anhang 3.5. In dieser Allgemeinheit stellen die Fließ- und Verweilzeiten jedoch keinen validen Fristverlängerungsgrund dar, zumal nach Art. 4 Abs. 4 lit. b) Wasserrahmenrichtlinie die entsprechenden Gründe im Bewirtschaftungsplan „im Einzelnen“ darzulegen und zu erläutern sind.

60) Anhang V Wasserrahmenrichtlinie, § 5 Abs. 4 OGEwV.

61) Art. 4 Abs. 1 lit. a) i), lit. b) i) und iii) Wasserrahmenrichtlinie.

62) Art. 11 Abs. 1 Wasserrahmenrichtlinie.

63) Art. 11 Abs. 3 lit. a) i. V. m. Anhang VI Teil A ix), lit. d), lit. h) Wasserrahmenrichtlinie.

64) Richtlinie 2008/56/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt, ABl. 2008 L 164, S. 19.

65) Art. 1 Abs. 1 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

66) Art. 5 Abs. 2 lit. a) ii), Art. 9 Abs. 1 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

67) *BMU*, Zustand der deutschen Nordseegewässer, 2018, S. 33; *BMU*, Zustand der deutschen Ostseegewässer, S. 33.

der Küstengewässer, welcher maßgeblich auf die diffusen landwirtschaftlichen Stickstoffeinträge zurückzuführen ist, steht somit auch einer Verwirklichung der Ziele der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie entgegen.

Zur Erreichung des guten Zustands der Meeresumwelt mussten bis spätestens 2015 geeignete Maßnahmenprogramme erstellt werden.⁶⁸ Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung am 30.3.2016 und somit verspätet das nationale Maßnahmenprogramm für Nord- und Ostsee beschlossen.⁶⁹ Dieses Programm verweist bezüglich der flussbürtigen Einträge von durch die Landwirtschaft emittierten Nähr- und Schadstoffen im Wesentlichen auf die in den zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erstellten Maßnahmenprogramme und hierbei insbesondere auf die regulatorischen Maßnahmen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie.⁷⁰ Auch die Verwirklichung der nährstoffbezogenen Ziele zum Schutz der Meere wird somit im Wesentlichen der Düngeregulierung überantwortet.

3.2. Düngung und Luftreinhaltung

3.2.1 Auswirkungen der Düngung auf die Luftqualität

Die Düngung ist nicht nur Ursache von Nährstoffeinträgen in Gewässer, sondern steht außerdem im Zusammenhang mit gasförmigen Emissionen von Luftschadstoffen und Treibhausgasen. Die Landwirtschaft ist für 95 Prozent der nationalen Emissionen des Luftschadstoffs Ammoniak verantwortlich. Etwas über die Hälfte der Ammoniakemissionen geht dabei auf die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern und synthetischen Ammonium- und Harnstoffdüngern zurück, die restlichen Emissionen stammen im Wesentlichen aus den Tierställen und der Lagerung von Wirtschaftsdüngern.⁷¹ Ammoniak trägt über trockene und nasse Deposition zur Versauerung und Eutrophierung von Ökosystemen sowie zur indirekten Emission des Treibhausgases Lachgas bei und ist zudem ein wichtiger Vorläuferstoff für lungenschädlichen Feinstaub.⁷²

3.2.2 Vorgaben der NEC-Richtlinie

Verbindliche Vorgaben zur Reduktion der nationalen Gesamtemissionen von Ammoniak legt auf Unionsebene die Ende 2016 in Kraft getretene NEC-Richtlinie⁷³ fest, in der die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der EU aus dem überarbeiteten Göteborg-Protokoll unionsrechtlich verankert werden. Die NEC-Richtlinie löst die alte Richtlinie über nationale Emissionshöchstmenge⁷⁴ ab, welche ab dem Jahr 2010 einzuhalten nationale Jahresemissionshöchstmenge für bestimmte Luftschadstoffe festlegte. Die für Ammoniak vorgesehene Emissionshöchstmenge in Höhe von 550 Kilotonnen NH₃ pro Jahr wurde in Deutschland bis zum Ende ihrer Geltung am 31.12.2019 zu keinem Zeitpunkt eingehalten.⁷⁵ Nach der neuen NEC-Richtlinie ist Deutschland dazu verpflichtet, die nationalen anthropogenen Ammoniakemissionen ab dem Jahr 2020 um 5 Prozent und ab dem Jahr 2030 um 29 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 2005 zu reduzieren.⁷⁶ Um die Emissionen von Ammoniak und weiteren Luftschadstoffen im Einklang mit diesen Reduktionsvorgaben zu begrenzen, müssen die Mitgliedstaaten ein geeignetes nationales Luftreinhalteprogramm erstellen und durchführen.⁷⁷ Die Bundesregierung hat am 22.5.2019 ein Programm zur Umsetzung dieser Verpflichtung vorgelegt. Darin wird prognostiziert, dass auf der Grundlage der in der DüV in der Fassung aus dem Jahr 2017 verankerten Maßnahmen die Reduktionsverpflichtungen für 2020 und 2030 nicht eingehalten werden können und es deswegen zusätzlicher Maßnahmen bedarf.⁷⁸ Die Umsetzung solcher zusätzlicher Maßnahmen, welche im Nationalen Luftreinhalteprogramm unter Angabe eines konkreten Umsetzungszeitplans festzulegen wäre,⁷⁹ müsste in wesentlichen Teilen auch im Düngerecht erfolgen, da die Ammoniakemissionen gut zur Hälfte aus der Düngung stammen. Das nationale Düngerecht ist

demnach auch maßgeblicher Ort für die Verwirklichung der Reduktionsverpflichtungen aus der NEC-Richtlinie.

3.2.3 (Unzureichende) Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie

Ergänzt werden die Verpflichtungen der NEC-Richtlinie zur Reduktion der nationalen Gesamtemissionen durch die gebietsbezogene Luftqualitätsstandards, wie sie die Luftqualitätsrahmenrichtlinie⁸⁰ festlegt. Die Luftqualitätsrahmenrichtlinie sieht u. a. Grenzwerte für Feinstaub PM₁₀ und PM_{2,5} vor. Die in der Luftqualitätsrichtlinie festgelegten Grenzwerte werden zwar deutschlandweit eingehalten. Allerdings empfiehlt die WHO deutlich niedrigere Feinstaubgrenzwerte, welche an einem Großteil der Messstationen überschritten werden.⁸¹ Würde man sich an diesen strengeren Standards orientieren, was aus Sicht des Gesundheitsschutzes erforderlich erscheint, müssten auch vor diesem Hintergrund die maßgeblich aus der Düngung stammenden Ammoniakemissionen gesenkt werden.

3.3 Düngung und Klimaschutz

3.3.1 Auswirkungen der Düngung auf das Klima

Die Düngung steht außerdem im Zusammenhang mit erheblichen direkten Treibhausgasemissionen. Lachgas ist ein potentes Treibhausgas, das rund 300-mal stärker wirkt als Kohlendioxid und in Deutschland 7,3 Prozent aller Treibhausgasemissionen ausmacht. Dabei stammten im Jahr 2019 70 Prozent der nationalen Lachgasemissionen aus mit organischen oder mineralischen Stickstoffdüngern gedüngten Böden und 9 Prozent aus der Düngewirtschaft, zu der u. a. die Ausbringung organischer Düngemittel gehört.⁸² Auch die nationalen Methanemissionen, die maßgeblich auf Verdauungsprozesse zurückzuführen sind, stammen zu etwa 12 Prozent aus der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdüngern.⁸³ Hinzu kommen die bei der energieintensiven Herstellung synthetischer Stickstoffdünger anfallenden Kohlendioxidemissionen der Düngemittelindustrie.⁸⁴

68) Art. 13 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

69) Bundesregierung, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee, 2016.

70) Bundesregierung, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee, 2016, S. 22ff., 102ff.

71) Haenel/Rösemann/Dämmgen u. a., Berechnung von gas- und partikelförmigen Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft 1990–2018, 2020, S. 13.

72) Minkos/Dauer/Feigenspan u. a., Luftqualität 2019, 2020, S. 6.

73) Richtlinie (EU) 2016/2284 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14.12.2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG, ABl. 2016 L 344, S. 1.

74) Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2001 über nationale Emissionshöchstmenge, ABl. 2001 L 309, S. 22.

75) EEA, NEC Directive reporting status 2019.

76) Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang II NEC-Richtlinie.

77) Art. 6 NEC-Richtlinie.

78) Bundesregierung, Nationales Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 72, 88ff.

79) Vgl. Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang III Teil 1 Nr. 1 lit. c) NEC-Richtlinie.

80) Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. 2008 L 152, S. 1.

81) Minkos/Dauer/Feigenspan u. a., Luftqualität 2019, S. 9f.

82) Umweltbundesamt, Nationale Trendtabellen für Treibhausgasemissionen nach Sektoren 1990–2018.

83) Umweltbundesamt, Nationale Trendtabellen für Treibhausgasemissionen nach Sektoren 1990–2018.

84) Auf der Grundlagen inzwischen leider veralteter Daten wurde der Anteil der Düngemittelindustrie an den globalen Treibhausgasemissionen auf 1,2 Prozent geschätzt IFA, Fertilizer Industry, 1998, S. 43.

3.3.2 Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung

Im Rahmen des Übereinkommens von Paris⁸⁵ haben sich die EU und Deutschland dazu verpflichtet, die globale Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und wenn möglich auf 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau zu begrenzen.⁸⁶ In ihrem Beitrag zur Erreichung dieses Ziels hat sich die Europäische Union verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Dieses Ziel soll insbesondere mithilfe des Europäischen Emissionshandels und der EU-Klimaschutzverordnung⁸⁷ erreicht werden. Die EU-Klimaschutzverordnung verpflichtet Deutschland dazu, seine Emissionen in den nicht unter den Europäischen Emissionshandel fallenden Sektoren (Verkehr, Gebäude, Teile der Industrie, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft – Non-ETS-Bereich) bis 2030 um 38 Prozent gegenüber 2005 zu reduzieren und hierbei festgelegte Jahresemissionsbudgets für die Jahre 2021 bis 2030 einzuhalten.⁸⁸ Zur Umsetzung dieser Reduktionsvorgaben werden in der Anlage 2 des am 18.12.2019 in Kraft getretenen Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) auf der Basis der Sektorziele des nationalen Klimaschutzplans 2050 sektorspezifische verbindliche Jahresemissionsmengen festgelegt. Dem Landwirtschaftssektor wurde hierbei für das Jahr 2020 eine Jahresemissionsmenge von 70 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent (CO_{2e}) zugeordnet, die bis zum Jahr 2030 beständig bis auf 58 Millionen Tonnen CO_{2e} sinken muss.

Aktuellen Prognosen zufolge werden diese Ziele für den Landwirtschaftssektor ist Deutschland ohne verstärkte Bemühungen verfehlt, wobei gedüngte Böden nach der Fermentation aus der Verdauung als zweitgrößte Emissionsquelle identifiziert werden.⁸⁹ Im Klimaschutzprogramm 2030, welches die Einhaltung der Sektorziele sicherstellen soll, werden demnach als wichtige Strategien zur Senkung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft die Senkung der Stickstoffüberschüsse auf 70 kg N/ha in der Gesamtbilanz einschließlich der Minderung der Ammoniakemissionen und der gezielten Verminderung der Lachgasemissionen aus landwirtschaftlichen Böden genannt.⁹⁰ Eine effektive Umsetzung dieser Strategien durch konkrete Maßnahmen, die im Klimaschutzprogramm bedauerlicherweise nicht konkret festgehalten wird, müsste größtenteils über das Düngerecht erfolgen. Das Düngerecht ist demnach auch von Bedeutung für die Erreichung unionsrechtlich vorgegebener Treibhausgasreduktionsziele.

3.4. Düngung und Biodiversitätsschutz

3.4.1 Auswirkungen der Düngung auf terrestrische Ökosysteme

Neben der oben bereits erwähnten Eutrophierung von Gewässern hat der Stickstoffeintrag über die Düngung und Deposition auch die Eutrophierung von terrestrischen Ökosystemen zur Folge, was durch die Verdrängung von an geringe Stickstoffmengen gewöhnten Arten in erheblichem Maße zum Biodiversitätsverlust beiträgt.⁹¹ Es wird geschätzt, dass die Artenvielfalt der Pflanzen in Deutschland je 2,5 kg N/ha/Jahr um eine Art abnimmt.⁹² Zu den bedrohten Arten zählen dabei u. a. Organismen, die zur Bestäubung, Erhaltung der Bodenstruktur oder zur Schädlingsbekämpfung unerlässlich sind, weshalb sich der Artenverlust auch direkt auf landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen auswirkt.⁹³

3.4.2 Vorgaben der FFH-Richtlinie

Auf unionsrechtlicher Ebene⁹⁴ enthält insbesondere die FFH-Richtlinie⁹⁵ Vorgaben zum Naturschutz, deren Umsetzung auch eine Einschränkung der Düngung erforderlich machen. Die FFH-Richtlinie hat nach ihrem Art. 2 Abs. 1 zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildle-

benden Tiere und Pflanzen im Gebiet der Mitgliedsstaaten beizutragen. Die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen auf die Erhaltung bzw. Wiederherstellung ihres günstigen Erhaltungszustands ab.⁹⁶ Für die auszuweisenden Natura 2000-Gebiete müssen die Mitgliedsstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festlegen und Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und Habitate vermeiden.⁹⁷ In diesem Rahmen können angesichts des Beitrags des Stickstoffaustrags aus der Landwirtschaft zum Verlust der Artenvielfalt auch Düngebeschränkungen erforderlich werden. Der EuGH hat zudem in seiner Entscheidung vom 7.11.2018 klargestellt, dass Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung wie die Ausbringung von Düngemitteln unter den Projektbegriff des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie fallen und somit grundsätzlich Gegenstand einer FFH-Verträglichkeitsprüfung sein müssen.⁹⁸ Auch das europäische Naturschutzrecht enthält demnach relevante Maßstäbe zur Reduzierung der Stickstoffverluste aus der Düngung.

4. Bewertung der Düngerechtsnovelle vor dem Hintergrund dieser Vorgaben

Das nationale Düngerecht muss demnach nicht nur den Anforderungen der Nitratrictlinie gerecht werden. Es ist zugleich der Schlüssel zur Erreichung zahlreicher weiterer rechtlich verankerter Umweltziele. Vor diesem Hintergrund greift die beschlossene Novelle der Düngeverordnung noch zu kurz.⁹⁹ Zu den zentralen Kritikpunkten im Einzelnen:

4.1 Keine effektive Begrenzung der Stickstoffüberschüsse

Die Reduzierung der oben negativen Umwelteinwirkungen der Düngung hängt im Wesentlichen davon ab, inwiefern das Düngerecht dazu beitragen kann, die hohen Stick-

85) Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015, v. 28.9.2016, BGBl. II S. 1082, 1083, 1240.

86) Art. 2 Abs. 1 lit. a) Übereinkommen von Paris.

87) Verordnung (EU) Nr. 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013.

88) Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang II i. V. m. Abs. 2 EU-Klimaschutzverordnung.

89) Harthan/Repenning/Blanck u. a., Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 (Kurzbericht).

90) Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030, 2019, S. 108 ff.

91) SRU, Stickstoff: Lösungsansätze für ein drängendes Umweltproblem, 2015, Rdnr. 196.

92) WBA/WBD/SRU, Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen, S. 9.

93) Taube, Stellungnahme für die 52. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft zur öffentlichen Anhörung „Änderung des Düngerechts“, 2016, S. 33.

94) Vgl. zu relevanten Zielvorgaben auf völkerrechtlicher und politisch-strategischer Ebene Douhaire, Rechtsfragen der Düngung, 2018, S. 83 ff.

95) Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, S. 7.

96) Art. 2 Abs. 2 FFH-Richtlinie.

97) Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 FFH-Richtlinie.

98) EuGH, Urt. v. 7.11.2018 – C-293/17 und C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, und Urt. v. 7.11.2018 – C-461/17, ECLI:EU:C:2018:883, vgl. hierzu ausführlich Möckel, NUR 2019, 152, 152 ff.

99) Siehe hierzu auch Möckel, Düngeverordnung: zu kurz gesprungen, Stand 30.3.2020, abrufbar unter https://www.ufz.de/index.php?de=36336&webc_pm=17/2020.

stoffüberschüsse zu reduzieren. Denn je höher die durch Düngung verursachten Stickstoffüberschüsse ausfallen, desto höher sind potentielle Stickstoffausträge in Gewässer sowie Ammoniak- und Lachgasemissionen in die Atmosphäre. Mit einem durchschnittlichen Gesamtbilanzsaldo von 93 kg/ha landwirtschaftlicher Fläche¹⁰⁰ ist Deutschland noch weit von dem in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verankerten Ziel, den Stickstoffüberschuss in der Gesamtbilanz im Zeitraum 2028 bis 2030 auf 70 kg N/ha/Jahr zu reduzieren¹⁰¹, entfernt. Auch nach der nunmehr beschlossenen Novelle leistet das Düngerecht keinen hinreichenden Beitrag zu der dringend benötigten deutlichen Reduktion der Stickstoffüberschüsse.

4.1.1 Fehlen einer effektiven Nährstoffbilanzierung

Als kontraproduktiv könnte sich in diesem Zusammenhang zunächst die Streichung der Nährstoffbilanzierung nach §§ 8, 9 DüV a. F. erweisen. Der bisher geltende Nährstoffvergleich war zwar tatsächlich defizitär, weil er insbesondere aufgrund von fachlich nicht gerechtfertigten Abzugsmöglichkeiten für Futtermittelverluste die tatsächliche Höhe der Überschüsse nicht korrekt widerspiegelte.¹⁰² Mit dem Kontrollwert in Höhe von 50 kg/ha und Jahr sah die DüV jedoch zumindest irgendeine, wenn auch unzureichende, ordnungsrechtliche Begrenzung des zulässigen Stickstoffüberschusses vor. Diese fällt nunmehr ersatzlos weg. Die im Jahr 2017 erlassene Stoffstrombilanzverordnung (StoffBilV) kann diese Lücke nicht schließen, da sie nur für wenige Betriebe eine Verpflichtung zur Nährstoffbilanzierung auf Betriebsebene (sog. Stoffstrombilanz) vorsieht und hierbei keinerlei absolute Begrenzung des zulässigen Bilanzsaldos vorsieht.¹⁰³ Solange diese Defizite der Stoffstrombilanzierung nicht behoben sind, könnte es durch die Streichung der bisher geltenden Nährstoffbilanzierung nach der alten DüV zu noch höheren Nährstoffeinträgen in die Umwelt kommen.¹⁰⁴ Es hätte daher einer Verschärfung der Stoffstrombilanzierung nach fachwissenschaftlichen Empfehlungen¹⁰⁵ und ihrer Anwendung auf alle Betriebe bedurft. Dies gilt umso mehr, als die Nährstoffeffizienz eines Betriebes zugleich ein wichtiges Vollzugsinstrument sowie einen relevanten Anknüpfungspunkt für stärker verursacherorientierte Düngebeschränkungen darstellt. Die Evaluierung der geltenden StoffBilV, die aktuell lediglich für Ende 2021 geplant ist,¹⁰⁶ müsste daher vorgezogen werden.

4.1.2 Keine flächendeckend wirksamen Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffüberschüsse

Soweit mit der Novelle einzelne flächendeckende Anforderungen insbesondere an die Düngeplanung, die Sperrfristen für die Ausbringung von Düngemitteln im Herbst und Winter und die Anforderungen an emissionsreduzierte Ausbringungstechniken und -verfahren angepasst wurden, handelt es sich hierbei überwiegend nur um geringfügige Anpassungen, von denen keine signifikante Lenkungswirkung zu erwarten ist. Bedauerlich ist beispielsweise, dass die Anhebung der Mindestwirksamkeit von Gülle und Gärresten in Bezug auf Grünland erst ab dem Jahr 2025 greift. Dies gilt auch für die vor dem Hintergrund der NEC-Richtlinie und der EU-Klimaschutzverordnung bedeutsamen Anforderungen an emissionsarme Ausbringungsverfahren, so etwa die Anwendung emissionsarmer Ausbringungstechniken auf Grünland oder die (noch unzureichende) Verkürzung der Einarbeitungsfrist auf eine Stunde.¹⁰⁷

Erheblich strengere Düngerestriktionen werden lediglich für die nitratbelasteten Gebieten, in denen eine Überschreitung des Schwellenwertes für Nitrat in Höhe von 50 mg/l im Grundwasser vorliegt bzw. droht, bundeseinheitlich vorgeschrieben. Dieser allein auf die Qualität des Grundwassers fokussierte regionale Ansatz verkennt, dass überschüssiger Stickstoff auch über Dränagen und Flüsse

in die Küstengewässer eingetragen und in Form von Ammoniak und Lachgas gasförmig emittiert wird und es auch aus diesen Gründen einer effektiven Senkung der Stickstoffüberschüsse bedarf. Würde man diese Emissionspfade und ihre Auswirkungen auf aquatische und terrestrische Ökosysteme bei der in § 13a DüV vorgesehenen Gebietsausweisung einbeziehen, müssten verschärfte Maßnahmen nahezu flächendeckend oder zumindest auf einem sehr viel größeren Anteil der landwirtschaftlichen Fläche angewandt werden.¹⁰⁸ Aus diesem Grund ist auch die sogenannte Binnendifferenzierung, die durch eine Ausklammerung wenig belasteter Teilgebiete eine noch stärkere Fokussierung auf die tatsächlichen Hotspots der Grundwasserbelastung gewährleisten soll, aus gesamtökologischer Sicht kritisch zu würdigen. Entscheidend für die Erreichung der diversen unionsrechtlich verankerten Umweltziele ist, dass nicht nur die Betriebe in den roten Gebieten sondern alle Betriebe ihre Nährstoffüberschüsse auf ein unvermeidbares Minimum reduzieren, um entsprechend der Zweckbestimmung in § 1 Nr. 4 DüngG „Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden“.

4.1.3 Wirkungspotential der verschärften Maßnahmen

Abgesehen davon erscheint auch fragwürdig, ob die in § 13a Abs. 2 DüV für die nitratbelasteten Gebiete verbindlich vorgegebenen strikteren Maßnahmen ausreichen, um die Nitratauswaschung wirksam zu begrenzen und die Einhaltung des 50 mg/l-Grenzwertes für Nitrat sicherzustellen. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme kann letztlich nur von naturwissenschaftlicher Seite abgeschätzt werden und wäre im Rahmen des durch Art. 5 Abs. 6 der Nitratrichtlinie vorgeschriebenen Monitoring eng zu überwachen. Eine gewisse Skepsis hinsichtlich des Wirkungspotentials der Maßnahmen ist jedoch insofern angebracht, als dass sie teilweise noch deutlich hinter fachwissenschaftlichen Empfehlungen zurückbleiben und durch Ausnahmenvorschriften deutlich abgeschwächt werden: So dürfte beispielsweise die für nitratbelastete Gebiete eingeführte schlagbezogene Anwendung der 170 kg/ha-Ausbringungsobergrenze für organische Düngemittel wegen der 160 kg/ha-Befreiungsgrenze nur zu einer unwesentlichen zusätzlichen Reduktion des Stickstoffeintrags führen. Vielmehr wird zum Schutz des Grundwassers vor Nitratauswaschung

100) *Umweltbundesamt*, Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft und Stickstoffüberschuss, Stand 11.7.2019, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/naehrstoffeintraege-aus-der-landwirtschaft>.

101) *Bundesregierung*, Nachhaltigkeitsstrategie, 2016, S. 65 f.

102) *Taube*, Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, 2018, S. 17.

103) Vielmehr erlaubt die StoffBilV extrem hohe betriebspezifische Bilanzwerte, die nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 StoffBilV auch noch um bis zu 10 Prozent überschritten werden dürfen *Taube*, Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, 2018, S. 21, der darauf hinweist, dass dieses Ergebnis gegenüber der Nährstoffbilanzierung nach der DüV sogar einen Rückschritt darstellt.

104) Hierauf hinweisend auch *Douhaire*, ZUR 2019, 606, 611; *Möckel*, Düngeverordnung: zu kurz gesprungen, Stand 30.3.2020, abrufbar unter https://www.ufz.de/index.php?de=36336&webc_pm=17/2020.

105) *Klages/Osterburg/Hansen*, Betriebliche Stoffstrombilanzen für Stickstoff und Phosphor – Berechnung und Bewertung, 2016; *Taube*, Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, 2018, S. 21 f.

106) § 11a Abs. 2 S. 6 DüngG.

107) Vgl. zu weiteren Kritikpunkten *Douhaire*, ZUR 2019, 606, 611.

108) *Taube*, AGRA-Europe 2020, 1, 4.

eine deutliche Absenkung der Ausbringungsobergrenze auf Ackerflächen auf 120 kg/ha für erforderlich erachtet.¹⁰⁹ Auch wurde eine noch deutlichere Ausweitung der Sperrfrist auf Grünland und eine noch konsequentere Beschränkung der Herbstdüngung gefordert.¹¹⁰ Ein höheres Wirkungspotential verspricht hingegen die von den Landwirten besonders umstrittene Verpflichtung zur Reduktion der Stickstoffdüngung um 20 Prozent unterhalb des ermittelten Bedarfs.¹¹¹ Eine vergleichbare Regelung hat in Dänemark zu einer deutlichen Verringerung der Nitratbelastung des Grundwassers geführt.¹¹² Trotz dieser Maßnahme erscheint fragwürdig, ob die für die nitratbelasteten Gebiete festgelegten Maßnahmen insgesamt zur Absenkung der Nitratbelastung auf ein gesetzlich zulässiges Niveau ausreichen. Es ist vielmehr wahrscheinlich, dass die Länder ergänzende weitergehende Maßnahmen festlegen müssen, um die grundwasserbezogenen Qualitätsziele zu erreichen.

4.2 Unzureichende Begrenzung der Phosphorüberschüsse

Ein weiterer Kritikpunkt an der Novelle ist, dass sie keine wirksamen Maßnahmen zur Begrenzung der Phosphorüberschüsse vorsieht. Die Phosphorproblematik steht bisweilen im Schatten des Problems der Stickstoffüberschüsse, sie ist jedoch mit Blick auf die auch durch Phosphoreinträge bedingte Eutrophierung der Oberflächengewässer sowie aufgrund der Endlichkeit und ungleichen geografischen Verteilung von fossilen Phosphaterzen¹¹³ ebenfalls von erheblicher Bedeutung. Auch in diesem Zusammenhang stellt die ersatzlose Streichung der Vorgaben zum Nährstoffvergleich, welche in § 9 Abs. 3 DüV a.F. auch einen Kontrollwert für Phosphor vorsahen, einen Rückschritt dar. Zu bemängeln ist außerdem, dass im Widerspruch zum Grundsatz der bedarfsgerechten Düngung auf hoch und sehr hoch mit Phosphor versorgten Böden eine Düngung in der Höhe der Nährstoffabfuhr erlaubt bleibt, obwohl hier nach einschlägigen fachwissenschaftlichen Empfehlungen wegen der hohen Nährstoffversorgung aus dem Boden nur eine Düngung unterhalb des pflanzlichen Nährstoffzugs fachlich vertretbar ist.¹¹⁴ Auch sieht die DüV keine verbindlichen zusätzlichen Regelungen für die nunmehr verpflichtend auszuweisenden Einzugsgebiete von eutrophierten Binnengewässern vor. Die Festlegung weiterer gezielter Maßnahmen zur Reduktion der Phosphorüberschüsse wird vielmehr vollständig den Ländern überantwortet.

4.3 Vollzugsprobleme

Die Wirksamkeit sämtlicher ordnungsrechtlicher Beschränkungen der Düngung ist schließlich davon abhängig, dass die Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden. Auch die jüngste Novelle hilft dem Problem, dass zahlreiche düngerechtliche Vorgaben schlichtweg nicht kontrollierbar und justiziabel sind,¹¹⁵ nicht ab. So ist beispielsweise die Limitierung der Herbstdüngung auf Grünland auf 60 kg/ha Gesamtstickstoff in den roten Gebieten praktisch nicht kontrollierbar ist, sodass sie zumindest dann, wenn ein Entsorgungszwang besteht, keine Verhaltensänderung erwarten lässt.¹¹⁶ Zudem birgt die durch die Novelle verstärkte Regionalisierung die Gefahr, dass sich die Vollzugskapazitäten künftig auf die roten Gebiete konzentrieren und zugleich das Vollzugsniveau in den „grünen“ Gebieten absinkt.¹¹⁷ Dem wäre durch die Schaffung der erforderlichen

personellen Kapazitäten und die Bereitstellung intelligenter Vollzugsinstrumente entgegenzuwirken. Vermisst werden in diesem Zusammenhang insbesondere geeignete bundeseinheitliche Vorlage-, Melde und Mitteilungspflichten und ein effektives Monitoring¹¹⁸ sowie eine wirksame Stoffstrombilanzierung, welche die Identifikation der Betriebe, die hohe Nährstoffüberschüsse aufweisen, ermöglicht.¹¹⁹

5. Fazit

Eine umweltgerechte Regulierung der Düngung ist nicht allein zur Umsetzung der Nitratrichtlinie erforderlich, sondern ist zugleich eine zentrale Stellschraube für die Verwirklichung diverser Umweltqualitätsziele, zu deren Erreichung Deutschland unionsrechtlich verpflichtet ist. Die jüngste Novellierung der DüV, welche die Düngebeschränkungen vor allem für Gebiete mit einer hohen Nitratbelastung im Grundwasser verschärft, trägt diesem Umstand noch nicht hinreichend Rechnung. Vielmehr bedürfte es überall dort, wo es zu hohen Nährstoffüberschüssen kommt, geeigneter Reduktionsmaßnahmen. Zumal insbesondere die Zentren der intensiven Nutztierhaltung von erheblichen Überschüssen betroffen sind, erscheint ein grundlegender Strukturwandel der Landwirtschaft hin zur Flächenbindung der Tierhaltung von besonderer Bedeutung.¹²⁰ Die damit einhergehende Abstockung der Tierbestände wäre auch zur Reduzierung weiterer relevanter Emissionen aus der Tierhaltung (Methanemissionen aus Fermentierungsprozessen, Ammoniakemissionen aus Ställen und Güllelagern) sowie unter Tierschutzgesichtspunkten relevant.

-
- 109) Taube, Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, 2018, S. 14; siehe zu diesem Problem auch bereits Schröder, NuR 1995, 117, 121.
- 110) Taube, Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, 2018, S. 15 f.
- 111) Siehe zur Diskussion dieser Regelung Douhaire, ZUR 2019, 606, 609 f.
- 112) Lausen, Verminderte N-Intensität im Pflanzenbau – Modell Dänemark, in: BAD: 100 Jahre Düngerecht – Düngeintensität im Wandel, 2016, S. 41 ff.
- 113) Vgl. zu dieser Problematik u. a. Cordell/Drangert/White, Global Environmental Change 2009, 292, 292; Douhaire, Rechtsfragen der Düngung, 2018, S. 45 f.
- 114) VDLUFA, Phosphordüngung, 1997, S. 6; VDLUFA, Folgen hoher Phosphatgehalte, 2001, S. 4; VDLUFA, Vorschlag zur Novellierung der Düngeverordnung, 2012, S. 5.
- 115) Zu den Vollzugsproblemen im Düngerechts ausführlich Douhaire, Rechtsfragen der Düngung, 2018, S. 187 ff.; BLAG DüV, Evaluierung der Düngeverordnung – Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung, 2012, Anhang 5.
- 116) So die Einschätzung der Vollziehbarkeit der instrumentell vergleichbaren Vorschrift in § 4 Abs. 6 DüV 2006, nach der die auf Ackerland zugelassene Herbstdüngung auf 480 kg Gesamtstickstoff/Hektar begrenzt wurde, vgl. BLAG DüV, Evaluierung der Düngeverordnung – Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung, 2012, S. 125.
- 117) So der Agrarwissenschaftler Taube, in: Schulze/Awater-Esper, Überdüngung wird weitergehen, Stand 22. 6. 2019, abrufbar unter <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/taube-ueberduengung-wird-weitergehen-11577271.html>.
- 118) BR-Drs. 98/20 (Beschluss), S. 4.
- 119) Taube, AGRA-Europe 2020, 1, 2.
- 120) KLU, Landwirtschaft quo vadis? Positionspapier, 2019, S. 22.