

Stand: 27. Juni 2018

Auswertung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 21. Juni 2018 in der Rechtssache C-543/16 (Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland) wegen Vertragsverletzung (Nitratrichtlinie 91/676/EWG)

Streitgegenstand war die Nicht-Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie 91/676/EWG durch Deutschland, nicht jedoch die novellierte Düngeverordnung von 2017 (DüV 2017), die erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist (11. September 2014) in Kraft trat und deshalb nicht mehr berücksichtigt werden konnte (siehe Randnummer (Rn.) 70 des Urteils).

In dem Urteil folgte der EuGH in allen gerügten Punkten der Auffassung der Kommission. Demnach hat Deutschland gegen die Nitratrichtlinie verstoßen, indem keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen wurden, um das unzureichende deutsche Aktionsprogramm (in Form der Düngeverordnung) zu überarbeiten.

Zu Rüge 1: Verstoß gegen Art. 5 Abs. 5 der Nitratrichtlinie (Rn. 28-71 des Urteils):

Hierzu ist lediglich festzuhalten, dass sich der EuGH darauf beschränkte festzuhalten, dass sich die Eutrophierungsproblematik der deutschen Küstengewässer im streitgegenständlichen Zeitraum nicht verbessert hätte. Insofern bedurfte es keiner weiteren Erörterung der Grundwassersituation (inklusive der Messstellenproblematik), um festzustellen, dass Handlungsbedarf bestand (vgl. Rn. 61).

Wichtig ist auch die Feststellung des EuGH, dass die Mitgliedstaaten keinen weiten Beurteilungsspielraum dahingehend haben, dass sie sich erst Gewissheit über die (Nicht-)Wirksamkeit von Maßnahmen verschaffen dürfen, bevor sie zusätzliche Maßnahmen ergreifen. Diese Auslegung würde dem Art. 5 Abs. 5 Nitratrichtlinie jede praktische Wirksamkeit nehmen. Vielmehr sei eine Bewertung alle vier Jahre erforderlich (vgl. Rn. 62-68).

Zu Rüge 2, Teil 1 – Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln (Rn. 72-95)

Kritik der EU-Kommission (KOM)

Das deutsche Aktionsprogramm, im Wesentlichen bestehend aus der Düngeverordnung (DüV), umfasse keine bzw. nicht ausreichende Vorschriften zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln, die sich auf den Grundsatz einer ausgewogenen Düngung stützen. Unter einer ausgewogenen Düngung werde dabei verstanden, dass ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und deren Stickstoffversorgung aus dem Boden und aus der Düngung anzustreben sei.

Dies träfe in der DüV sowohl auf das Ex-ante-Element – der Düngebedarfsermittlung – als auch auf das Ex-post-Element – den Nährstoffvergleich – zu.

Bei der Düngebedarfsermittlung würden die Nährstoffbedürfnisse der einzelnen Kulturen und die Erfordernisse in den verschiedenen bodenklimatischen Regionen nicht ausreichend berücksichtigt. Zudem werde der Einfluss der Düngung auf den Wasserschutz nicht beachtet.

Der zulässige Überschuss des Nährstoffvergleichs von 60 kg N/ha sei wissenschaftlich nicht begründet und übersteige den tatsächlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen. Hierdurch bestehe die Gefahr von Stickstoffeinträgen in Gewässer, wodurch dem Grundsatz einer ausgewogenen Düngung widersprochen werde.

Urteil EuGH

Der EuGH hebt in dem Urteil hervor, dass die Bestimmung in Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 der Richtlinie 91/676/EWG genau umzusetzen sei, um es der Landwirtschaft und den Überwachungsbehörden zu ermöglichen, die Stickstoffmenge, die ausgebracht werden kann, zutreffend zu berechnen, um das Düngegleichgewicht zu gewährleisten (vgl. Rn. 88).

Zur Düngebedarfsermittlung stellt der EuGH fest, dass das Verfahren der DüV nicht den Schluss zulasse, dass die vollständige Anwendung von Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 der Richtlinie 91/676/EWG hinreichend klar und bestimmt gewährleistet wird (vgl. Rn. 90). Dadurch wird der Vorwurf der KOM bestätigt, dass die Vorschriften der DüV nicht den tatsächlichen Nährstoffbedürfnissen der einzelnen Kulturen, den Erfordernissen in den verschiedenen bodenklimatischen Regionen und der Beachtung des Einflusses der Düngung auf den Wasserschutz gerecht werden.

Zum Kontrollwert des Nährstoffvergleichs stellt der EuGH fest, dass durch die deutsche Regelung den Landwirten die Möglichkeit eingeräumt werde, die bestellte Fläche mit jährlich 60 kg N/ha zu überdüngen und dabei gleichzeitig die Vermutung gelte, dass die Anforderungen der bedarfsgerechten Düngung erfüllt seien (vgl. Rn. 92). Dadurch könne der tatsächliche Stickstoffbedarf der Pflanzen überschritten werden, was zu Stickstoffeinträgen in Gewässer führen könne. Der EuGH folgert daher, dass die Vorgaben der DüV weder ermöglichten, eine ausgewogene Düngung sicherzustellen, noch den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu gewährleisten (vgl. Rn. 94).

Umsetzung in novellierter Düngegesetzgebung

Mit der novellierten DüV (2017) wurde eine bundeseinheitliche Einführung und Konkretisierung der Düngebedarfsermittlung als standortbezogene Obergrenze mit bundesweit abgestimmten Bedarfswerten für Stickstoff umgesetzt.

Der Kontrollwert für den Nährstoffvergleich wird ab dem Jahr 2020 auf 50 kg N/ha (im dreijährigen Mittel) herabgesetzt. Die Berechnung des Nährstoffvergleichs wurde angepasst (Plausibilisierung, Anpassung der anzurechnenden N-Verluste).

Bewertung

Mit der Einführung einer verbindlich zu erstellenden Düngebedarfsermittlung in der DüV (2017) wird versucht, neben den Nährstoffbedürfnissen der einzelnen Kulturen auch standörtliche Bedingungen bei der Bemessung der Stickstoffdüngungshöhe zu berücksichtigen. Somit sollte diese Forderung der KOM erfüllt sein. Ob die Vorgaben dem Grundsatz einer ausgewogenen Düngung entsprechen, kann allerdings noch nicht abschließend beurteilt werden. Erste wissenschaftliche Bewertungen weisen darauf hin, dass tendenziell überzogene

Düngungshöhen berechnet werden, die nicht dem Ziel einer hohen Stickstoffnutzungseffizienz entsprechen und den Düngebedarf nicht eindeutig begrenzen (Taube, 2018)¹.

Der Nährstoffvergleich ist nach wie vor das zentrale Element zur Bewertung der Düngung. Somit bleibt trotz Reduzierung des Kontrollwertes und Anpassung der Methodik die grundlegende Kritik der KOM bestehen. Demnach wird der zulässige Überschuss als eine erlaubte Überschreitung des Stickstoffbedarfs der Pflanzen interpretiert, was zu Stickstoffeinträgen in Gewässer führen kann und im Widerspruch zum Grundsatz einer ausgewogenen Düngung steht. Um den Forderungen der KOM zu entsprechen, müsste der Nährstoffvergleich wahrscheinlich ersatzlos gestrichen werden.

Davon abgesehen sind auch die überarbeitete Methodik zur Berechnung des Nährstoffvergleichs und der angepasste Kontrollwert aus fachlicher Sicht nach wie vor kritisch zu bewerten. Durch die Möglichkeit, hohe Verluste bei der Grundfütterernte anrechnen zu können, werden die Vorteile der neu eingeführten plausibilisierten Flächenbilanz komplett aufgehoben. Besonders intensive Futterbaubetriebe können ihren Bilanzsaldo dadurch deutlich reduzieren und haben weniger Anreize für einen effizienten Wirtschaftsdüngereinsatz. Weitere Möglichkeiten zur rechnerischen Absenkung des Nährstoffüberschusses bestehen zudem durch eine nicht kontrollierbare Anhebung der Weidetage und durch die Verwendung zu hoher Stickstoffgehalte im Erntegut.

Neben den methodischen Mängeln ist außerdem nicht absehbar, dass der abgesenkte Kontrollwert von 50 kg N/ha ausreicht, um die Stickstoffeinträge in Gewässer flächendeckend auf ein ausreichendes Maß zu reduzieren. Auch auf die Nachfragen der KOM hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hierfür keine wissenschaftlichen Studien vorlegen können. Somit ist es nach wie vor nicht klar, was die Grundlage für den Kontrollwert ist. Dagegen wurde von Bach et al. (2016)² berechnet, dass der mittlere Stickstoffüberschuss auf Kreisebene von ca. 70 kg N/ha auf ca. 25 kg N/ha (jeweils im Mittel für 2011-2013) reduziert werden müsste, um die Nitrat-Grenzwerte deutschlandweit einzuhalten.

Zu Rüge 2, Teil 2 – Verpflichtung zum Erlass von Vorschriften über Zeiträume, in denen das Ausbringen von Düngemitteln verboten ist (Rn. 95-121)

Kritik der KOM

Die DüV verstoße gegen Anhang II Teil A Nr. 1 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 der Richtlinie 91/676/EWG, die u. a. den Erlass von Vorschriften über die Zeiträume, in denen das Ausbringen von Düngemitteln verboten sei, verlange (vgl. Rn. 96).

Zum einen seien Ausnahmen für „Festmist ohne Geflügelkot“ vorgesehen, obwohl die in den Bestimmungen der Richtlinie 91/676/EWG enthaltene Forderung nach Sperrzeiten für

¹ Taube, F. (2018) Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz, Studie im Auftrag des BDEW, Kiel, Juni 2018

² Bach, M., Klement, L., Häußermann, U (2016) Bewertung von Maßnahmen zur Verminderung von Nitratreinträgen in die Gewässer auf Basis regionalisierter Stickstoff-Überschüsse. Teil I: Beitrag zur Entwicklung einer ressortübergreifenden Stickstoffstrategie. UBA, Dessau-Roßlau, Deutschland.

sämtliche Düngemittel ohne Ausnahme gelte. Und zum anderen beruhe die Dauer der Sperrzeiten nicht auf den jüngsten wissenschaftlichen Daten und Umweltdaten. Außerdem enthalte die DüV keine Differenzierung nach den bodenklimatischen Zonen, Arten von Düngemitteln, Düngeverfahren und anderen Umweltfaktoren, wie etwa nach Gebieten mit erhöhtem Risiko von Auswaschungen oder Oberflächenablauf. Letztendlich seien die Sperrzeiten von zweieinhalb bis drei Monaten zu kurz. Die wissenschaftliche Studie der KOM (EU-KOM, 2011³) empfehle dagegen Sperrzeiten von fünf bis sieben Monaten (vgl. Rn. 98).

Urteil EuGH

Im Urteil des EuGH wird festgestellt, dass Maßnahmen, mit denen das Ausbringen von Düngemitteln auf dem Boden begrenzt werden soll, für jegliche stickstoffhaltige oder Stickstoffverbindungen enthaltende Substanz, einschließlich Dung, Abfälle aus Fischzuchten, Klärschlamm und Festmist, gelten müssten (vgl. Rn. 104). Ausnahmen für das Verbot der Ausbringung in bestimmten Zeiträumen des Jahres seien nicht vorgesehen (vgl. Rn. 105).

Zur Ausweisung von Sperrzeiten stellt der EuGH fest, dass in den Aktionsprogrammen die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigt werden müssten (vgl. Rn. 111). Diesbezüglich wird allerdings der Einwand der Bundesrepublik Deutschland, dass eine differenzierende Regelung schwer zu administrieren sei, vom EuGH nicht akzeptiert (vgl. Rn. 114). Ebenso sind für den EuGH die vorgebrachten Gründe zur Festlegung der Länge der Sperrfristen nicht ausreichend und es wird deutlich gemacht, dass wirtschaftliche Argumente nicht geltend gemacht werden könnten (vgl. Rn. 117).

Abschließend stellt der EuGH fest, dass die DüV sowohl gegen Anhang II Teil A Nr. 1 als auch gegen Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 der Richtlinie 91/676/EWG verstoße, so dass die Bundesrepublik Deutschland ihr Aktionsprogramm hätte fortschreiben müssen (vgl. Rn. 120).

Umsetzung in novellierter Düngegesetzgebung

In der novellierten Düngeverordnung wurden die Sperrzeiten für die Aufbringung von Stickstoffdüngemitteln (organisch und mineralisch) wie folgt geändert.

Auf Ackerland gilt die Sperrzeit ab Ernte der Hauptfrucht und endet mit Ablauf des 31. Januars. Für einen Mitte August geernteten Rapsbestand würde die Sperrzeit demnach 5,5 Monate betragen. Bei folgenden Ausnahmen dürfen maximal 30 kg/ha Ammoniumstickstoff oder 60 kg/ha Gesamtstickstoff ausgebracht werden:

- bis zum 1. Oktober zu Zwischenfrüchten, Winterraps und Feldfutter bei Aussaat bis zum 15. September (4 Monate)
- bis zum 1. Oktober zu Wintergerste nach Getreidevorfrucht bei Aussaat bis zum 1. Oktober (4 Monate)
- bis zum 1. Dezember zu Gemüse-, Erdbeer- und Beerenobstkulturen (2 Monate)

³ EU-KOM (2011) Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. Contract number N° 07 0307/2010/580551/ETU/B1. Final Report, December 2011

Für Grünland und mehrjährigen Feldfutterbau beginnt die 3-monatige Sperrzeit am 1. November und endet am 31. Januar.

Die neu eingeführte 1-monatige Sperrfrist für Festmist von Huf- und Klautieren und Kompost beginnt am 15. Dezember und endet am 15. Januar.

Bewertung

In der DüV (2017) unterscheiden sich die Sperrzeiten hauptsächlich in Abhängigkeit von den angebauten Kulturen und der Landnutzung (Ackerbau und Grünland). Düngeartspezifische Sperrzeiten gibt es lediglich für Festmist von Huf- und Klautieren und Kompost. Eine wie von der KOM geforderte Differenzierung nach bodenklimatischen Zonen, Düngeverfahren und anderen Umweltfaktoren wird hingegen nicht vorgenommen. Zudem gelten durch die zahlreichen Ausnahmen für ca. 50-60 % der landwirtschaftlichen Fläche (Fläche von Zwischenfrüchten, Winterraps, Feldfutter, Wintergerste, Gemüseanbau und Grünland) Sperrzeiten von maximal vier Monaten, was deutlich unter den in EU-KOM (2011) empfohlenen fünf bis sieben Monaten liegt.

Abgesehen davon könnte durch die Berücksichtigung der Bodenklimatischen Verhältnisse in Deutschland bei der Festlegung der Sperrzeiten, die Ausbringung von Düngemitteln während Zeiträumen mit erhöhter Auswaschungsfahr und ohne relevanter Nährstoffaufnahme wesentlich gezielter eingeschränkt werden. Für die Bestimmung der Vegetationszeit können dabei verschiedene Kriterien herangezogen werden. So zeigt die Verwendung des von der EU vorgegebenen 5°C- Temperaturkriteriums, dass die Vegetationsruhe für 50 % der Fläche von Deutschland bei ca. 130 Tagen liegt⁴. Als weiteres Kriterium kann die Temperatursumme herangezogen werden. Grünlandwachstum setzt bspw. erst wieder ein, wenn die Temperatursumme 200°C überschritten hat, was in den mittleren Breiten im Laufe des März der Fall ist.

Neben den von der KOM angemahnten Punkten gibt es jedoch auch noch weitere Regelungsbereiche mit Bezug zu den Sperrfristen, die für den Gewässerschutz als nachteilig zu bewerten sind. So besteht abgesehen von humusarmen, mineralisch gedüngten Böden, kein Düngebedarf im Herbst zu Zwischenfrüchten, Winterraps und Wintergerste (nach Getreide). Vor allem auf Böden mit langjähriger organischer Düngung wird in der Regel durch die Stickstoffmineralisation während der Sommer- und Herbstmonate nach Ernte der Hauptfrucht genug Stickstoff freigesetzt, um den Stickstoffbedarf der Winterungen zu decken (Taube, 2018 – s.o. Fußnote 1).

Zu Rüge 2, Teil 3 – Fassungsvermögen und Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung (Rn. 122-136)

Kritik der KOM

Die Kommission ist der Auffassung, dass die deutschen Rechtsvorschriften weder Anhang II Teil A Nr. 5 noch Anhang III Nr. 1 Ziff. 2 der Richtlinie 91/676/EWG, die Umsetzung in novellierter

⁴ Deutscher Wetterdienst – Festlegung des mittleren Vegetationsendes über die Lufttemperatur, Janssen, W.

Düngegesetzgebung das Fassungsvermögen und die Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung betreffen, gerecht würden (vgl. Rn. 122).

Zum einen befänden sich keine spezifischen Vorschriften im Aktionsprogramm und zum anderen seien die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen zu ungenau. Die einzige präzise Vorgabe sei, dass das Fassungsvermögen für eine sechsmonatige bzw. 180-tägige Lagerdauer ausreichen müsse. Von den meisten landesrechtlichen Regelungen werde dies jedoch nur für flüssigen Dung, das heißt Gülle und Jauche, vorgeschrieben. Festmist sei von den Vorgaben der Länder ausgenommen.

Bei den Vorgaben der Länder wird zudem von der KOM angemahnt, dass sie von zu kurzen Sperrzeiten für die Ausbringung ausgingen. Eine Lagerkapazität von sechs Monaten bzw. 180 Tagen verstößt laut KOM somit gegen die Anforderungen der Richtlinie 91/676/EWG, da das Ausbringen von Dung je nach bodenklimatischer Zone, Konsistenz des Dungs und unterschiedlichen Umweltfaktoren bis zu sieben Monate lang zu verbieten sei (vgl. Rn. 123).

Urteil EuGH

Der EuGH verweist im Urteil noch einmal auf Rn. 111, wonach in den Aktionsprogrammen u. a. die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigt werden müssen. Folglich könnten unbestimmte und/oder undifferenzierte Vorschriften nicht als geeignet angesehen werden, eine angemessene Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG sicherzustellen (vgl. Rn. 133).

Eine Ausnahme für Festmist sei zudem nicht zulässig (vgl. Rn. 135).

Umsetzung in novellierter Düngegesetzgebung

Vorschriften zur baulichen und technischen Ausgestaltung der Lagerbehälter und -flächen sind der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdeten Stoffen (AwSV) zu entnehmen, die seit dem 1. August 2017 in Kraft ist. Mit der AwSV werden die Landesverordnungen zum Lagern von Jauche, Gülle und Silagesickersäften (JGS-Anlagen) abgelöst.

Laut DüV (2017) muss die Kapazität der Anlagen so bemessen sein, dass der längste, durch Sperrzeiten bestimmte Zeitraum abgedeckt ist. Allerdings müssen Betriebe, die flüssige Wirtschaftsdünger, wie Jauche oder Gülle, oder Gärrückstände erzeugen, diese Düngemittel sicher über einen Zeitraum von sechs Monaten lagern können. Zur Berechnung der Lagerkapazität können die Tabellenwerte der DüV zum Dunganfall je Stallplatz herangezogen werden. Bei Weidehaltung vom 1. Oktober bis zum 1. April sind Abschläge vom errechneten Anfall an Wirtschaftsdüngern möglich.

Betriebe mit einer Tierbesatzdichte von > 3 GV/ha und Betriebe ohne landwirtschaftliche Fläche müssen ab dem 1. Januar 2020 eine Lagerkapazität von mindestens neun Monaten nachweisen.

Für Festmist von Huf- und Klauentieren und für Kompost muss eine Lagerkapazität von einem Monat bzw. ab dem 1. Januar 2020 von zwei Monaten nachgewiesen werden.

Bewertung

Vorgaben zur Bauweise von Behältern zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern werden mit der 2017 in Kraft getretenen AwSV erstmalig bundesweit vereinheitlicht. Hierdurch werden die einzelnen JGS-Verordnungen der Länder ersetzt. Ob diese Vorgaben allerdings den

Anforderungen der Nitratrichtlinie genügen, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Dies gilt auch für die mit der DüV (2017) verpflichtend eingeführte Lagerkapazitäten für Festmist, die als eine Minimalumsetzung der KOM-Forderungen einzuschätzen ist.

Die mindestens vorzuhaltenden Fassungsvermögen zur Lagerung von flüssigen Wirtschaftsdüngern werden dagegen lediglich für Betriebe mit hohem Viehbesatz und auch erst ab dem 1. Januar 2020 auf 9 Monate erhöht. Für den weitaus größeren Teil der Betriebe, in denen flüssige Wirtschaftsdünger anfallen, bleibt die Mindestlagerkapazität bei 6 Monaten. Hier werden die Forderungen der KOM nach einer größeren Lagerkapazität nicht berücksichtigt. Zudem werden auch bei der Festlegung der Mindestlagerkapazitäten keine physischen, geologischen und klimatischen Merkmale von einzelnen Regionen berücksichtigt.

Zu Rüge 2, Teil 4 – Zulässige Mengen des pro Jahr ausgebrachten Dungs (R. 137-147)

Kritik der KOM

Die Bundesrepublik Deutschland verstoße gegen die Anforderungen von Anhang III Nr. 2 der Richtlinie 91/676/EWG, wonach die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssten, dass kein Betrieb eine Dungmenge ausbringe, die die Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthalte, überschreite (vgl. Rn. 140).

Laut § 4 Abs. 4 der DüV sei es erlaubt, Dung auf Grünland und auf Feldgras unter bestimmten Voraussetzungen in einer Höchstmenge auszubringen, die 230 kg Stickstoff je Hektar und Jahr entspreche. Diese Ausnahmeregelung sei von der Kommission nach dem in Anhang III Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie vorgesehenen Verfahren nur bis zum 31. Dezember 2013 erteilt worden (vgl. Rn. 142). Mit Ablauf der Ausnahmegenehmigung sei jedoch § 4 Abs. 4 der DüV unverändert geblieben, obwohl die KOM-Ausnahmegenehmigung abgelaufen sei.

Urteil EuGH

Wie die Kommission zutreffend ausgeführt habe, habe die Bundesrepublik Deutschland § 4 Abs. 4 der DüV zu ändern. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs seien die Mitgliedstaaten nämlich im Bereich einer Richtlinie wie der Richtlinie 91/676/EWG, die technische Regelungen im Bereich der Umwelt enthält, in besonderer Weise gehalten, dafür Sorge zu tragen, dass ihre der Umsetzung dieser Richtlinie dienenden Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit voll zu genügen (vgl. Rn. 145).

Umsetzung in novellierter Düngegesetzgebung

Die Obergrenze von 170 kg N/ha im Betriebsdurchschnitt gilt mit der novellierten DüV für alle organischen und organisch-mineralischen Düngemittel (incl. Kompost, Klärschlamm, Gärreste).

Für Grünland und im mehrjährigen Feldfutterbau ist eine Wiederaufnahme der Derogation für höhere Obergrenzen für Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft sowie für Gärrückstände aus Wirtschaftsdüngern und/oder NawaRo vorgesehen.

Ausnahmen bei der Stickstoffobergrenze für organische Düngemittel bestehen bei

- der Kompostaufbringung – es darf einmal in drei Jahren bis zu 510 kg N/ha aufgebracht werden. Die aufgebrauchten Stickstoffmengen können über drei Jahre verteilt werden, müssen aber auf die jährliche Obergrenze von 170 kg N/ha angerechnet werden.
- Im Gewächshausanbau bezieht sich die Aufbringungsobergrenze nur auf den eingesetzten Wirtschaftsdünger tierischen Ursprungs. Kompost ist hier von der Regelung ausgenommen.

Bewertung

Es ist zwar nach wie vor vorgesehen, dass für Grünland und im mehrjährigen Feldfutterbau eine Ausnahmeregelung von den 170 kg N/ha beantragt werden kann, jedoch ist diese nun direkt mit der Genehmigung der KOM verknüpft und muss im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden. Somit sollten die Forderungen der KOM in diesem Punkt erfüllt sein.

Zu Rüge 2, Teil 5 – Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen (Rn. 148-167)

Kritik der KOM

Die Bestimmungen der DüV wichen von den sich aus Anhang II Teil A Nr. 2 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a der Richtlinie 91/676/EWG ergebenden Anforderungen an das Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen ab (vgl. Rn. 148).

So greife § 3 Abs. 7 Satz 1 DüV erst ab einer Hangneigung von mehr als 10 %. Auch sehe § 3 Abs. 7 Satz 2 DüV gewisse Ausnahmen für Festmist, ausgenommen Geflügelkot, vor. Dies weiche von den Empfehlungen nach EU-KOM (2011) ab, ohne dass die Bundesrepublik Deutschland insoweit alternative wissenschaftliche Studien vorgelegt hätte (vgl. Rn. 149).

Urteil EuGH

Der EuGH weist in seinem Urteil alle Erwiderungen der Bundesrepublik Deutschland zurück, die gegen die Vorwürfe der KOM erbracht wurden. Begründet wird dies durch:

- (a) die nicht klar und bestimmt formulierten Rechtsvorschriften für Flächen mit weniger als 10 % Hangneigung (vgl. Rn. 158)
- (b) den nicht erbrachten Nachweis, dass die differenzierten Regelungen auf wissenschaftlichen und technischen Erkenntnissen beruhen (vgl. Rn. 160),
- (c) den nicht erbrachten Nachweis, dass bei Flächen mit mehr als 15 % Hangneigung keine Gefahr der Stickstoffabschwemmung besteht (vgl. Rn. 162) und
- (d) den nicht erbrachten Nachweis, dass die gesonderte Rechtsakte für die Erosionsminderung, den Erfordernissen einer klaren und bestimmten Umsetzung genügt (vgl. Rn. 164).

Abschließend urteilt der EuGH, dass die Kommission zu Recht der Auffassung sei, dass die DüV gegen die Anforderungen von Anhang II Teil A Nr. 2 der Richtlinie 91/676 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a der Richtlinie verstoße (vgl. Rn. 166).

Umsetzung in novellierter Düngegesetzgebung

Der Mindestabstand zur Böschungsoberkante wurde für ebene und schwach geneigten Flächen (< 10 % Hangneigung) auf 4 m erweitert. Hierfür bestehen folgende Ausnahmen:

- Bei Verwendung von Aufbringungsgeräten mit hoher Exaktheit kann der Mindestabstand auf 1 m reduziert werden.

Der Mindestabstand zur Böschungsoberkante beträgt auf stark geneigten Flächen (> 10 % Hangneigung) 5 m. Ausnahmen bestehen hierfür nicht. Innerhalb von 5 bis 20 m ist eine Düngung auf unbestelltem Ackerland nur bei sofortiger Einarbeitung erlaubt – dies gilt auch für Festmist. Auf bestelltem Ackerland ist eine Düngung nur zulässig, wenn:

- Reihenkulturen mit Abständen > 45 cm über eine entwickelte Untersaat verfügen
- Mulch- oder Direktsaatverfahren durchgeführt wurde
- Der Bestand hinreichend entwickelt ist.

Die Abstandsregelungen gelten nicht für Gewässer die nach § 2 Absatz 2 WHG von dessen Anwendung ausgenommen sind. Kleine Gewässer, die eine wasserwirtschaftlich untergeordnete Bedeutung haben, können von den Bestimmungen des WHG und der DüV ausgenommen werden.

Bewertung

Die Regelungen zum Ausbringen von Düngemitteln auf geneigten landwirtschaftlichen Flächen wurden insgesamt ein wenig verschärft und die Ausnahmen für Festmist gestrichen. Allerdings bleiben sie nach wie vor hinter den Forderungen der KOM zurück, die eine Begrenzung bereits ab einer Hangneigung von 8 % vorsieht und ein komplettes Düngeverbot ab 15 % Hangneigung.

Zu Rüge 2, Teil 6 – Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden (Rn. 168-176)

Kritik der KOM

Die DüV verstoße gegen Anhang II Teil A Nr. 3 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b der Richtlinie 91/676, die das Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden betreffen. Demnach sei die Ausbringung von Düngemitteln zu vermeiden, wenn der Boden gefroren und schneebedeckt sei, und zwar unabhängig von der Stärke der Schneedecke und der Frage, ob der Boden innerhalb eines Zyklus von 24 Stunden wieder auftaue (vgl. Rn. 168).

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Düngeverordnung keine ordnungsgemäße Umsetzung von Anhang II Teil A Nr. 3 der Richtlinie 91/676 und Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b dieser Richtlinie gewährleiste. Die Bundesrepublik Deutschland bestreite dies zwar, untermauere ihr Vorbringen jedoch nicht mit einer wissenschaftlichen Studie (vgl. Rn. 174).

Urteil EuGH

Die deutsche Regelung verstößt sowohl gegen Anhang II Teil A Nr. 3 als auch gegen Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 Buchst. a und b der Richtlinie (vgl. Rn. 175). Nach ständiger Rechtsprechung müssen in den Aktionsprogrammen die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen

Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigt werden (siehe Rn 111).

Umsetzung in novellierter Düngegesetzgebung

Das Aufbringungsverbot auf schneebedeckten Böden gilt mit der DüV (2017) unabhängig von der Schneehöhe und dem Bedeckungsgrad der Fläche.

Das Aufbringen von Düngemitteln auf gefrorenen Böden im Frühjahr ist bis in Höhe des zu ermittelnden Düngebedarfs zulässig, jedoch maximal bis zu einer Dünghöhe von 60 kg Nges/ha und nur wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Der Boden wird durch Auftauen am Tag des Aufbringens aufnahmefähig
- Mit einem Abschwemmen ist nicht zu rechnen
- Es ist eine durch Aussaat entstandene Pflanzendecke vorhanden
- Falls bei späterer Aufbringung die Gefahr von Bodenverdichtung oder Strukturschäden durch Befahren besteht

Festmist von Huf- und Klautentieren kann auch in höheren Mengen als 60 kg Nges/ha ausgebracht werden.

Bewertung

Eine Ausbringung von Düngemitteln auf schneebedeckten Böden ist mit der DüV (2017) nicht mehr erlaubt. Somit wurde diese Forderung der KOM berücksichtigt. Anders sieht es bei gefrorenen Böden aus, die tagsüber auftauen, was auch nach der DüV (2017) noch erlaubt sein wird. Hier hat die KOM gefordert, dass ein Aufbringen von Düngemitteln zu verbieten sei, was vom EuGH auch bestätigt wurde.

Davon abgesehen müssen laut EuGH die Vorgaben in den Aktionsprogrammen die besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen berücksichtigen. Ob diese Forderungen jedoch mit der DüV (2017) ausreichend erfüllt wurden, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Das BMEL konnte zumindest während des Klageverfahrens keine wissenschaftlichen Gutachten zu diesem Klagepunkt vorweisen.

Aus Sicht des Gewässerschutzes ist die aktuelle Regelung darüber hinaus durchaus als problematisch anzusehen, da bereits bei geringen Hangneigungen das Risiko eines oberflächlichen Abflusses stark erhöht ist. Außerdem kommt es durch die Aufbringung von organischen Düngemitteln bei nachfolgenden Frost-Tau-Zyklen, zu einem deutlichen Anstieg von Lachgasemissionen. Eine Ausbringung auf gefrorene Flächen dient somit lediglich der frühzeitigen Ausbringung von Wirtschaftsdüngern im Spätwinter bzw. zeitigem Frühjahr, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Vegetationsphase meist noch nicht begonnen hat (siehe Bewertung zur Rüge 2, Teil 2).