

Berlin, 6. März 2024

bdeu
Energie. Wasser. Leben.

Die Wasserwirtschaft
im BDEW

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e. V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

Zur Konsultation der Bewertung der Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG)

Transparenzregisternummer: 20457441380-38

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu über-regionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Vorbemerkungen

Aktuell konsultiert die Europäische Kommission zur Bewertung der Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG). Es soll überprüft werden, ob die bestehende Richtlinie ihre Ziele erfüllt hat und ob sie im Hinblick auf die Umwelt- und Klimaziele der EU, für eine nachhaltige und widerstandsfähige Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit noch zweckmäßig ist.

Mit der Einführung der Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG) am 12. Dezember 1991 wurde das Fundament für den guten Zustand von Wasser, Luft und Boden gelegt. Für Deutschland zeigte sich im Nitratbericht 2020 in Bezug auf das anzustrebende Qualitätsziel von 50 mg NO₃/L eine Abnahme von 1.5 Prozentpunkten der Messstellen die im Mittel eine Konzentration von größer als 50 mg NO₃/L aufweisen im Vergleich zum vorherigen Nitratbericht von 2016.¹ Allerdings nehmen an 23.6% der Messstellen die Nitratgehalte zu.

Das Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachten oder ausgelösten Gewässerverunreinigungen zu verringern und Weitere dieser Art vorzubeugen, hat jedoch Bestand und Relevanz. Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) begrüßt insofern die Überprüfung der Richtlinie und sieht dies als Chance, die Ursachen der fehlenden Umsetzung des Rechtsakts zu analysieren. Aus Sicht des BDEW handelt es sich bei dem vorliegenden Rechtsakt um eine gut ausformulierten und klar verständlichen Richtlinie. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Zielsetzung und Maßnahme der Nitrat-Richtlinie weiterhin überaus relevant und angemessen sind. Wenn die Richtlinie vollumfänglich umgesetzt wird, sind verhältnismäßig geringere Nitratbelastungen zu erwarten. Allerdings hat das Fehlen eben dieser vollumfänglichen Umsetzung dazu geführt, dass die Überschreitung des Qualitätsziels von 50 mg NO₃/L in vielen Regionen weiter besteht und damit die gesetzten Ziele der EU-Nitrat-Richtlinie nicht nachhaltig erreicht werden konnten. Es bedarf insofern nicht einer Überarbeitung der Richtlinie, sondern deren angemessenen Umsetzung in allen Regionen der EU-Mitgliedstaaten.

Für den weiteren legislativen Prozess hat der BDEW konkrete Forderungen verfasst, die darauf abzielen, eine kohärente Umsetzung der bestehenden Richtlinie innerhalb der EU zu erreichen und somit die Nitratbelastung zu verringern.

Nitratsituation in der Bundesrepublik Deutschland

Die Berichtspflicht in Artikel 10 und Anhang V der Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG) verpflichtet die einzelnen Mitgliedstaaten in einem Vierjahreszeitraum einen Bericht über die Nitratsituation vorzulegen. Mithilfe dieses Berichts wird es möglich eine Bewertung der Nitratbelastung

¹ Nitratbericht 2020, Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie für Ernährung und Landwirtschaft.

vorzunehmen, dieses festgelegte Vorgehen findet die volle Zustimmung des BDEW. Eine Verringerung des Zeitraums würde lediglich den Bürokratischen Aufwand erhöhen. Daher sprechen wir uns für eine Beibehaltung des Berichtszeitraums aus.

26.7% der Messstellen des EUA-Nitratmessnetzes weisen im Mittel Konzentrationen größer 50 mg NO₃/L auf; siehe Daten anhand der in Abbildung 1 gezeigten Karte aus dem Nitratbericht 2020 (im Annex). Es ist eine deutliche Eutrophierung der Nord-/Ostseegewässer festzustellen. In Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern weisen jeweils 32% der Landesfläche einen Wert von mehr als 50 mg NO₃/L aus.

Unter der Annahme auch in den kommenden Vierjahreszeiträumen eine Abnahme von 1.5 Prozentpunkten zu verzeichnen, würde das bedeuten, dass erstmals 2092 der Grenzwert von 50 mg NO₃/L im gesamten Bundesgebiet eingehalten werden würde. Zum Zeitpunkt 2045 läge der entsprechende Wert bei ca. 18%.

Dies belegt das geringe Tempo, die inkonsequente Umsetzung und die verzögerte Bereitschaft für wirksamen Gewässerschutz. Grund dafür sind jedoch nicht, die in der Nitrat-Richtlinie festgehaltenen Vorgaben, sondern die mangelnde Umsetzung der Nitrat-Richtlinie in den Mitgliedstaaten und die damit gleichbedeutende aktive Verschmutzung der Gewässer.

Beim Vergleich der aktuellen Nitratbelastung mit der vergangenen Nitratbelastung aus dem Zeitraum 2012 – 2015 zeigt sich in vielen Bundesländern keinerlei Verbesserung. Aus diesem Grund sind regionale Bemühungen notwendig, um den Düngbedarf anzupassen und damit die Nitratreinträge zu senken.

Das Umweltbundesamt bringt mit dem in Abbildung 2 (siehe Annex) dargestellten Diagramm die Veränderung der Entwicklung der mittleren Nitratgehalte im Vergleich vom Berichtszeitraum 2012 – 2015 zu 2016 – 2018 auf den Punkt. Die Balkendiagramme sind nahezu kongruent, was sich nicht mit den ambitionierten Zielen der Nitrat-Richtlinie deckt.

Auf Grundlage des Berichtes der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Durchführung der Nitrat-Richtlinie für den Zeitraum 2016 – 2019 geht hervor, dass die Nitratreinträge bereits die sicheren Belastungsgrenzen unseres Planeten überschreiten und daher eine ernsthafte Bedrohung für die Natur und das Klima darstellen.²

Das übergeordnete Ziel der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG), alle europäischen Gewässer bis 2027 in einen guten Zustand zu überführen, ist auch maßgeblich von der Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG) abhängig. Aus Sicht des BDEW wird die Zielstellung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) unter anderem auch aufgrund der umfänglich aufgezeigten Belastungen

² W. Steffen, *et al.*, Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, *Science*, **347**, 6223, 1259855 (2015). DOI: [10.1126/science.1258955](https://doi.org/10.1126/science.1258955)

und damit verbundenen mangelhaften Umsetzung der Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG) in den einzelnen Mitgliedstaaten verfehlt.

Nationale Umsetzung der Richtlinie in den Fokus nehmen

Die nationale Umsetzung der Nitrat-Richtlinie erfolgte in Deutschland am 26. Januar 1996 durch die Düngeverordnung. Des Weiteren kam es bis heute zu vier einschlägige Novellierungen der Düngeverordnung, zwei Vertragsverletzungsverfahren und einer erneuten Überarbeitung des Düngegesetzes, die aktuell verhandelt wird. Anhand der aufgeführten Ereignisse wird deutlich, dass die nationale Umsetzung fast ausschließlich auf äußeren Druck hin geschah. Der BDEW fordert daher, dass sich neben der Bundesregierung die Bundesländer für eine gewässerschonende Landwirtschaft, den Schutz der Biodiversität und den Fortbestand einer gesunden Agrarwirtschaft einsetzen. Dazu zählen folgende Maßnahmen:

- › Senkung der Nitratreinträge, um negative Auswirkungen auf Boden und Grundwasser zu verhindern;
- › schnelles Handeln bei der Reduzierung der Einträge;
- › Begrenzung der Rohstoffe in einem Kreislauf, statt „viel hilft viel“;
- › sinnvolle Nutzung der begrenzten Agrarflächen, wertvoll statt wirtschaftlich;
- › Bevorzugung von extensiver Landwirtschaft vor intensiver Landwirtschaft;
- › Förderung eines verminderten Düngeinsatzes.

Gerichtsurteile konsequent umsetzen

In den letzten sechs Jahren kam es zu drei Gerichtsurteilen in Bezug auf die Nitrat- bzw. die Wasserrahmenrichtlinie, die sich sehr explizit für eine gewässerschonende Landwirtschaft und gegen Überdüngung aussprechen. Dazu gehören:

- › das EuGH-Urteil vom 21. Juni 2018 (Nitrat-Richtlinie);
- › das Burgenlandurteil vom 03. Oktober 2019 (Nitrat-Richtlinie);
- › das Urteil des OVG-Lüneburgs vom 20. Dezember 2023 (Wasserrahmenrichtlinie).

Chronologisch beginnend verhandelte der Europäische Gerichtshof die im Jahr 2014 geltenden Aktionsprogramme zur Umsetzung der Nitrat-Richtlinie, die nicht zügig und effektiv umgesetzt wurden, was sich im Nitratbericht von 2016 widerspiegelte. Die daraufhin durchgeführten Änderungen des Düngerechts 2017 waren, wie heute bekannt ist, damals bereits nicht ausreichend. Daher plädiert der BDEW weiterhin für die konsequente Umsetzung des EuGH-Urteils vom 21. Juni 2018 in nationales Recht.

Im Nachbarland Österreich kam es am 03. Oktober 2019 zum Burgenlandurteil, welches zwischen dem Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland und dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus ebenfalls die mangelnde Umsetzung der Nitrat-Richtlinie feststellte. Bis heute wird auf die hundertprozentige Umsetzung des Urteils gewartet. Das beweist erneut, dass trotz vollumfänglicher Rechtsprechung die festgelegten Maßnahmen nicht in die Praxis überführt werden.

Zu guter Letzt handelt es sich bei dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg um die ebenfalls nicht zeitnahe und effektive Durchführung der Maßnahmen zur Minderung der Nitrateinträge. Im Unterschied zu den zwei Urteilen davor, die als Rechtsgrundlage die Nitrat-Richtlinie führen, handelt es sich bei dem Urteil gegen das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz und das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen um die Wasserrahmenrichtlinie. Beide Richtlinien verfolgen das Ziel, die europäischen Gewässer in einen guten Zustand zu überführen.

In allen drei Fällen lässt sich also feststellen, dass die verpflichtenden Maßnahmen zur Reduzierung der Einträge nicht konsequent umgesetzt wurden. Sie führten daher zu keiner Minderung der Einträge und die Bestrebungen zur Eintragsenkung erfolgten in keiner Weise zeitnah.

Dem zu Grunde liegend, fordert der BDEW zum einen die konsequente Umsetzung der Richtlinie(n) und zum anderen die grundsätzliche Vollstreckung der Rechtsakte auch ohne Gerichtsurteil.

Grundlage für die Urteile des Europäischen Gerichtshofes waren unter anderem Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland.

Fazit

Die Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG) mit dem enthaltenen Grenzwert von 50 mg NO₃/L, den eindeutigen Vorgaben zu Berichtspflichten und Beprobungsintervallen und dem klar formulierten Ziel in Artikel 1 „die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachten oder ausgelösten Gewässerverunreinigungen zu verringern und weitere Gewässerverunreinigungen dieser Art vorzubeugen“ ist zu wahren und fortzuführen. In Kontrast dazu steht die nationale Umsetzung der einzelnen Mitgliedsstaaten, die dringend an Schnelligkeit und Effizienz zulegen muss, damit die Zielstellung erfüllt wird. Im Sinne einer nachhaltigen und gewässerverträglichen Landwirtschaft bedarf es deshalb der konsequenten Umsetzung der EU-Nitrat-Richtlinie in allen Mitgliedstaaten. Die Kommission ist gefordert, im bereits bestehenden Rahmen der Nitrat-Richtlinie ein Monitoring zur Umsetzung vorzulegen und gegebenenfalls die Mitgliedstaaten zur Effektuierung der Nitratminderung aufzufordern. Initiativen aus der jetzigen Legislaturperiode, wie beispielsweise der Richtlinienvorschlag zum Bodenmonitoring, müssen weiterverhandelt und mit angemessenen Ambitionsniveaus umgesetzt werden.

Kontakt

Sandra Struve
Brüsseler EU-Vertretung
Telefon: +32 2 774 5119
sandra.struve@bdew.de

Dr. Angelique Ladwig
Geschäftsbereich Wasser und Abwasser
Telefon: +49 30 300199-1214
angelique.ladwig@bdew.de

Annex

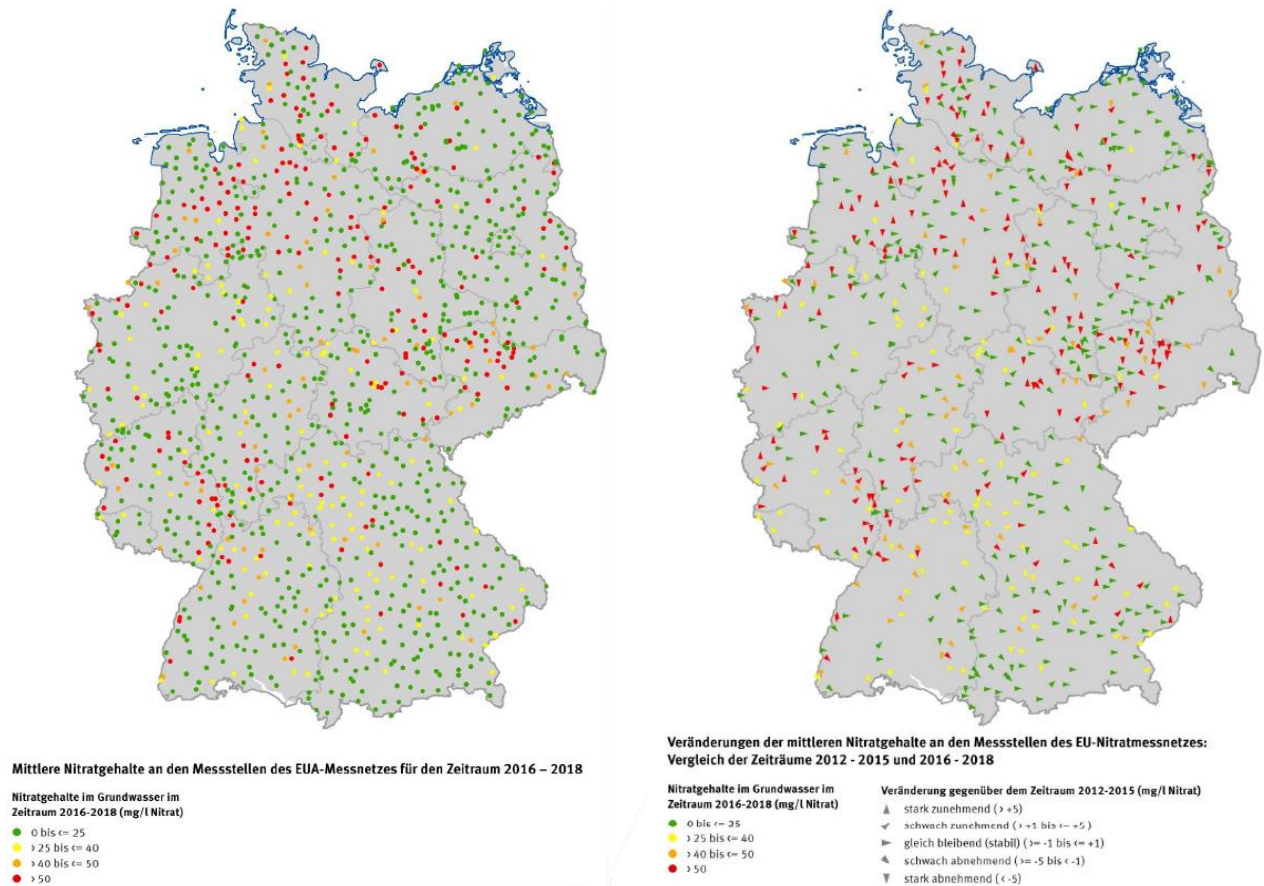


Abbildung 1: Mittlere Nitratgehalte an den 1215 Messstellen des EUA-Messnetz für den Zeitraum 2016 – 2018 (rechts), Nitratgehalt als Mittelwert für 2016-2018 an 688 gemeinsamen (konsistenten) Messstellen des EU-Nitratmessnetzes und Veränderung gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum 2012-2015 (links).

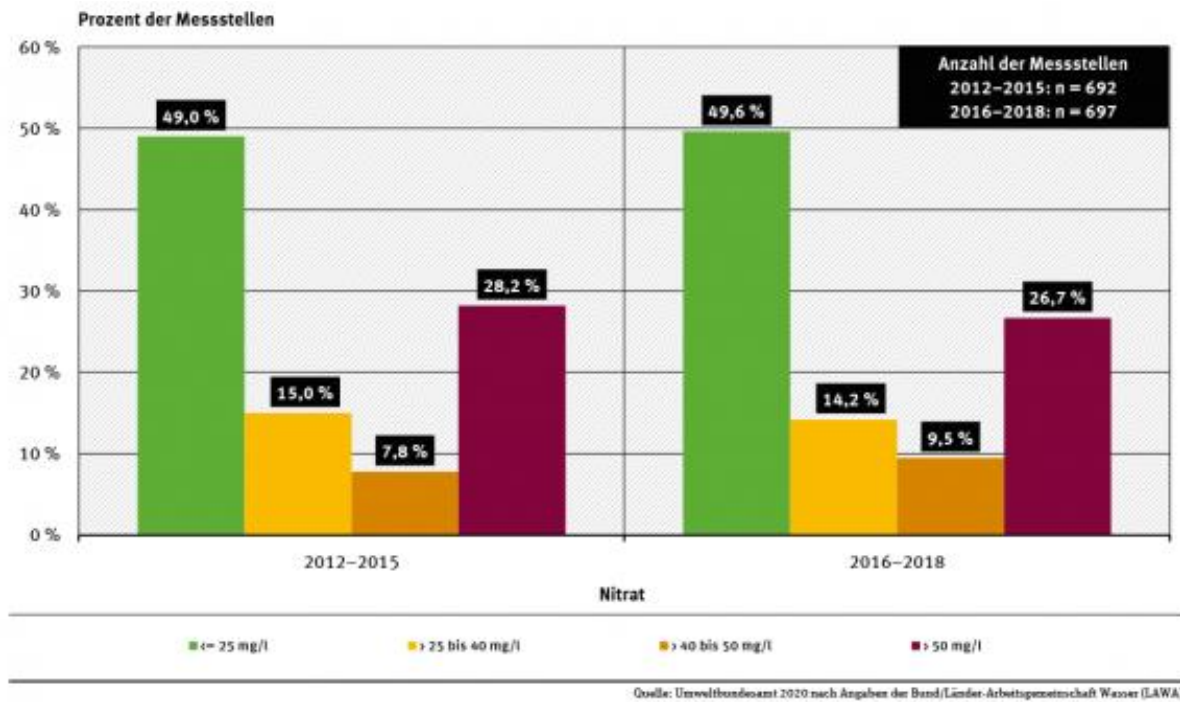


Abbildung 2: Entwicklung der mittleren Nitratgehalte im neuen EU-Nitratmessnetz mit der Häufigkeitsverteilung der mittleren Nitratgehalte der Zeiträume 2012 – 2015 und 2016 – 2018.