



Sachstand

Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie in den Mitgliedstaaten

Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie in den Mitgliedstaaten

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 147/22
Abschluss der Arbeit: 21. Dezember 2022
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Gefährdete Gebiete oder gesamtes Hoheitsgebiet	4
3.	Aktionsprogramme der EU-Staaten	6
4.	Vergleich der NAP	6
5.	Überwachungsprogramme — Messstellen	7
6.	Entscheidung des Europäischen Parlaments	8

1. Fragestellung

Gefragt wurde nach der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie in den Mitgliedstaaten und deren Vergleichbarkeit.

2. Gefährdete Gebiete oder gesamtes Hoheitsgebiet

Dem **Bericht der EU vom Dezember 2021**¹ für den Zeitraum 2016-2019 zufolge lege die EU-Nitratrichtlinie² die Grundsätze und Kriterien für die Wasserüberwachung fest. Für Aspekte wie die **Dichte des Überwachungsnetzes**, die **Stabilität** und die **Häufigkeit der Probenahme** seien jedoch **weiterhin die Mitgliedstaaten zuständig**.³ Ferner heißt es dort:

„Die Mitgliedstaaten müssen die verunreinigten Gebiete ermitteln und diese als durch Nitrat gefährdete Gebiete ausweisen, um dort obligatorische Maßnahmen zu ergreifen. Anstatt gefährdete Gebiete auszuweisen, können sie sich dafür entscheiden, ihr Aktionsprogramm auf ihr gesamtes Hoheitsgebiet anzuwenden. Belgien (nur Flandern), Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien und Slowenien haben sich für diesen Ansatz entschieden. [...].

Einige Mitgliedstaaten definieren darüber hinaus zusätzliche Arten von Gebieten (z. B. ‘Hotspots’ oder ‘rote Gebiete’) mit verstärkten Maßnahmen aufgrund eines höheren lokalen Verunreinigungsgrades oder aufgrund der Nähe zu Trinkwasserentnahmestellen. Dies kann sowohl bei Mitgliedstaaten der Fall sein, die gefährdete Gebiete ausweisen, als auch bei Mitgliedstaaten, die ihre Maßnahmen in ihrem gesamten Hoheitsgebiet anwenden.“⁴

„Aus den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Wasserqualitätsdaten geht jedoch hervor, dass es Gebiete mit Wasserverunreinigung oder potenzieller Verunreinigung gibt, die nicht unter die gefährdeten Gebiete fallen. Bulgarien, Estland, Lettland, Portugal, Spanien und Zypern haben eine sehr große Zahl von Hotspots, die nicht als gefährdete Gebiete erfasst sind. In einigen Mitgliedstaaten, wie Bulgarien, Italien, der Slowakei, Spanien und Ungarn, handelt es sich bei den gefährdeten Gebieten mitunter nur um sehr begrenzte Gebiete, die nicht das

1 Die EU-Kommission legt alle vier Jahre einen Bericht auf der Grundlage der ihr übermittelten nationalen Informationen vor. <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/fighting-water-pollution-from-agricultural-nitrates.html>.

2 Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (EU-Nitratrichtlinie), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0676&qid=1671550160416&from=EN>.

3 EU-Kommission (2021), Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Durchführung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2016-2019, Brüssel, 11.10.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000&from=DE>.

4 EU-Kommission (2021), S. 7f, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000&from=DE>.

ganze Wassereinzugsgebiet berücksichtigen, was zu einer sehr fragmentierten Ausweisung und einer verminderten Effizienz der Aktionsprogramme führt.“⁵

Der EU-Bericht kommt u. a. zu folgenden Schlussfolgerungen:

„Trotz erheblicher Anstrengungen der meisten Mitgliedstaaten und Landwirte, die Maßnahmen zur Verringerung des Nitratreintrags in Gewässer zu konzipieren bzw. anzuwenden, zeigen die Daten zur Wasserqualität, dass der Grad der Durchführung und der Durchsetzung noch immer nicht ausreicht, um die Ziele der Richtlinie 30 Jahre nach ihrer Annahme und trotz einiger Fortschritte zu erreichen:

- Einige Mitgliedstaaten verzeichnen eine schlechte Wasserqualität in ihrem gesamten Hoheitsgebiet und ein systemisches Problem bei der Bekämpfung von Nährstoffverlusten aus der Landwirtschaft: Belgien (Region Flandern), Dänemark, Deutschland, Finnland, Lettland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn,
- Einige Mitgliedstaaten weisen Hotspots auf, in denen die Verunreinigung nicht ausreichend angegangen wird: Bulgarien, Estland, Frankreich, Italien, Portugal, Rumänien und Zypern.

Einige Mitgliedstaaten müssen daher dringend zusätzliche Schritte unternehmen, um die Ziele der Nitratrichtlinie zu erreichen, insbesondere Belgien, Deutschland, Luxemburg, die Niederlande, Spanien und die Tschechische Republik, die am weitesten von der Erreichung dieser Ziele entfernt sind.“⁶

Der **Nitratbericht 2020**, der gemeinsame Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUV) sowie für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erläutert, Deutschland wende das Aktionsprogramm der EU-Nitratrichtlinie **auf seinem gesamten Staatsgebiet** an und weise daher **keine gefährdeten Gebiete im Sinne der EU-Nitratrichtlinie**⁷ aus.⁸ Mitgliedstaaten, die – wie Deutschland – das Aktionsprogramm in ihrem gesamten Staatsgebiet anwendeten, überwachten den Nitratgehalt der Gewässer an ausgewählten Messstellen, an denen der Grad der Nitratverunreinigung aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden könne.⁹

5 EU-Kommission (2021), S. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000&from=DE>.

6 EU-Kommission (2021), S. 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000&from=DE>.

7 Art. 2 lit. k i.V.m. Art. 3 Ziff. 2 EU-Nitratrichtlinie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0676&qid=1671550160416&from=EN>.

8 S. 5, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2020_bf.pdf.

9 S. 9, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2020_bf.pdf.

3. Aktionsprogramme der EU-Staaten

Die EU-Staaten haben die Aufgabe, alle Flächen als **gefährdete Gebiete** auszuweisen, „die in Gewässer entwässern, die von hohen Nitratwerten und Eutrophierung^[10] betroffen sind oder betroffen werden könnten“^[11] und für diese oder für das gesamte Hoheitsgebiet Aktionsprogramme mit Maßnahmen zur Verringerung und Verhütung der Nitratverunreinigung zu entwickeln und anzuwenden.^[12] Es sind verbindliche **Aktionsprogramme (Nitrat-Aktionsprogramme — NAP)**^[13] festzulegen und deren Wirksamkeit ist mithilfe eines umfassenden **Überwachungsprogramms** zu überprüfen. Die **Messung der Nitratkonzentration** in Grundwasser und Oberflächengewässern ist an den Messstellen durchzuführen. **Ausnahmeregelungen** von in der Nitratrichtlinie festgesetzten Obergrenzen der jährlich ausgebrachten Stickstoffmenge von 170 kg/ha sind unter bestimmten Bedingungen möglich, wenn ein EU-Staat dies beantragt und wissenschaftlich nachweisen kann, dass dies nicht zu einer höheren Verunreinigung beitragen wird und die Ziele der Richtlinie hinsichtlich der Wasserqualität beibehalten werden.^[14]

4. Vergleich der NAP

NAP können von einem Mitgliedstaat (oder einer Region) zum anderen **variieren**, so dass es innerhalb der EU zu Unterschieden kommen kann.^[15] Um die NAP-Maßnahmen in der gesamten EU zusammenzufassen und zu vergleichen, um Unterschiede bei der Umsetzung und den potenziellen Auswirkungen zu ermitteln, beauftragte die EU-Kommission für 2019-20 die Agriculture and Environment Research Unit der University of Hertfordshire im Vereinigten Königreich. Der **abschlussbericht** dieses Projekts findet sich unter dem folgenden Link:

<https://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/NAPINFO%20report.pdf>.

Nach Anklicken des Links zu „Studies and publications“ scrollen und den Link „Project on the Identification of approaches and measures in action programmes under Directive 91/676/EEC (2020)“ auswählen. Der führt zu folgenden Publikationen:

Tzilivakis, J.; Green, A.; Warner, D. J.; Lewis, K. A. (2020), Identification of approaches and measures in action programmes under Directive 91/676/EEC Final report, 24.04.2020.

10 „Eutrophierung: Anreicherung des Wassers mit Stickstoffverbindungen, die zu einem vermehrten Wachstum von Algen und höheren Formen des pflanzlichen Lebens und damit zu einer unerwünschten Beeinträchtigung des biologischen Gleichgewichts und der Qualität des betroffenen Gewässers führt;“ (Art. 2 lit. i EU-NitratRL).

11 <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/fighting-water-pollution-from-agricultural-nitrates.html>.

12 S. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000&from=EN>.

13 Art. 5 EU-Nitratrichtlinie.

14 <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/fighting-water-pollution-from-agricultural-nitrates.html>.

15 Tzilivakis, J.; Green, A.; Warner, D. J.; Lewis, K. A. (2020), Identification of approaches and measures in action programmes under Directive 91/676/EEC Final report, 24.04.2020 https://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/NAPINFO_report.pdf, S. 8.

Welche Maßnahmen die einzelnen EU-Staaten zur Umsetzung des Nitrat-Aktionsprogramms nutzen, finden sich in der umfangreichen, vergleichenden Darstellung des **Annex A**:

Tzilivakis, J.; Green, A.; Warner, D.J; Lewis, K.A. (2020), Identification of approaches and measures in action programmes under Directive 91/676/EEC. Final report: Annex A: Comparison of implementation and environmental characterisation of Nitrate Action Programmes measures. Report prepared for Directorate-General Environment, European Commission, for project ENV.D.1/SER/2018/0017 by the Agriculture and Environment Research Unit (AERU), University of Hertfordshire, United Kingdom, 24.04. 2020.

Die **einzelnen Aktionsprogramme der Mitgliedstaaten** zur EU-Nitratrichtlinie sind auch über die Datenbank NAPINFO zugänglich. Hierzu ist ein EU LOGIN account erforderlich:

<https://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/member-states.html>.

Die **Neufassung des nationalen Aktionsprogramms** vom 10. Januar 2006, 27. Januar 2007, 26. Mai 2017 und 28. April 2020 findet sich auch auf den Seiten 87 bis 93 des Nitratberichts 2020. Es regelt u.a. Zeiten, in denen Düngemittel nicht ausgebracht werden dürfen:

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2020_bf.pdf.

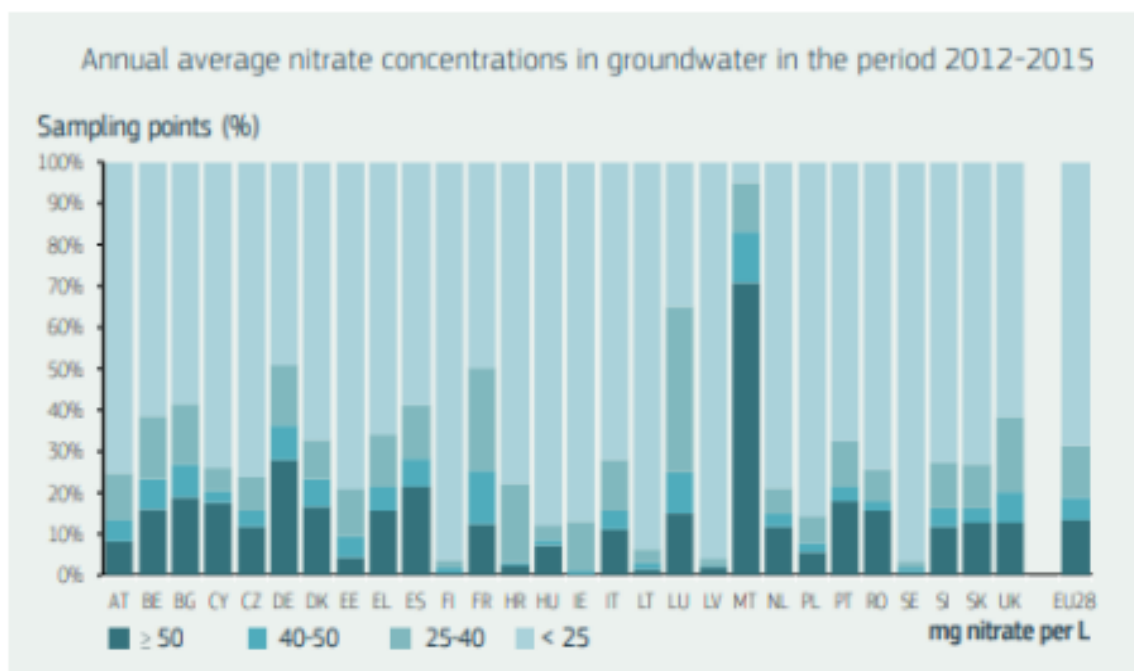
Laut EU-Bericht 2021 zeige die Analyse im **NAPINFO-Bericht**, dass die **Aktionsprogramme erhebliche Unterschiede** in Bezug auf die **durchgeführten Maßnahmen und die Zielvorgaben** dieser Maßnahmen aufweisen.¹⁶

5. Überwachungsprogramme — Messstellen

Die Bundesregierung verweist im März 2019 auf die Frage, wie viel Prozent der Messstellen der Nitratmessnetze der anderen EU-Mitgliedstaaten, die für die Berichterstattung auf der Grundlage der EU-Nitratrichtlinie dienen, nach ihrer Kenntnis den Nitratwert von 50 mg/l¹⁷ überschritten, auf die folgende Auswertung der EU-Kommission:

16 EU-Kommission (2021), S. 9, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000&from=DE>.

17 „Nitrate gefährden die menschliche Gesundheit insbesondere durch die Verschmutzung des Trinkwassers. [...]. Aus diesen Gründen empfiehlt die Weltgesundheitsorganisation für das Trinkwasser eine Höchstkonzentration von 50 mg/l. Dieser Wert entspricht dem im Rahmen der Trinkwasserrichtlinie festgelegten Höchstwert.“, EU-Kommission (2021), Fragen und Antworten zum Bericht über die Umsetzung der Nitratrichtlinie, 11.10.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_5110.



(Quelle: http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/nitrates_directive_water_quality_infographic.pdf)

Zudem wird dort verlautbart, dass die EU-Kommission darauf hinweise, dass die **Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Mitgliedstaaten** aufgrund von **Unterschieden in den Monitoringsystemen begrenzt** sei.¹⁸

6. Entschließung des Europäischen Parlaments

In seiner Entschließung „Maßnahmen gegen die Verunreinigung von Gewässern durch Nitrat und zu Verbesserungen der verschiedenen Systeme zur Messung des Nitratgehalts in den Mitgliedstaaten“¹⁹ fordert das Europäische Parlament (EP) am 5. April 2022 die Harmonisierung der Messungsergebnisse der Nährstoffverschmutzung sowie die Einführung einer Verordnung als geeignetes Rechtsinstrument²⁰. Dort wird Folgendes ausgeführt:

„in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten verschiedene Systeme und Normen zur Messung des Nitratgehalts haben; in der Erwägung, dass die Ergebnisse der Messung des Nitratgehalts dadurch nicht ohne Weiteres verglichen werden können und zu Wettbewerbsproblemen im Agrarsektor der EU und damit zu Störungen des Binnenmarktes führen können;“²¹

18 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Nitratmessstellen in Deutschland“, 29.03.2019, <https://dserver.bundestag.btg/btd/19/088/1908835.pdf>.

19 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0110_DE.html.

20 Punkt 13, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0110_DE.html.

21 Erwägungsgrund (J), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0110_DE.html.

In der EntschlieÙung heiÙt es weiter, das Europäische Parlament

„betont, dass umfassende Kenntnisse der Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene erforderlich sind; ist der Ansicht, dass der Einsatz verschiedener Systeme zur Messung in den einzelnen Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene zu Schwierigkeiten bei der Lösung des Problems der Nitratverunreinigung von Gewässern führen kann; fordert die Kommission auf, für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Messungen des Nitratgehalts und der Bewertung der Eutrophierung in den Mitgliedstaaten zu sorgen; ist der Ansicht, dass die Systeme zur Messung des Nitratgehalts und zur Bewertung der Eutrophierung und insbesondere die Standorte der Messstellen innerhalb der EU vereinheitlicht werden sollten; fordert die Kommission auf, die Mitgliedstaaten bei diesem Vorgehen technisch zu unterstützen, indem sie ihre Leitlinien verbessert und eine Studie darüber durchführt, wie die Überwachungssysteme von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden; betont, dass ein einheitliches System für die Probeentnahme und -analyse erforderlich ist, um Messwerte vergleichbar zu machen“.²²

* * *