KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 01.10.1997
KOM(97) 473 endg.

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Durchführung der Richtlinie des Rates 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen

1. EINLEITUNG 3

2. HINTERGRUND DER RICHTLINIE 5

2.1 Das Nitratproblem 5

2.2 Ursachen des Nitratproblems 6

2.3 Entwicklung der Richtlinie 7

2.4 Überblick über die Richtlinie 7

3. DURCHFÜHRUNG DER RICHTLINIE 10

3.1 Umsetzung in innerstaatliches Recht 10

3.2 Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft 11

3.3 Ausweisung der gefährdeten Gebiete 12

3.4 Überwachung 14

3.5 Aktionsprogramme 15

3.6 Zusammenfassende Berichte 16

4. VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN 18

5. ÄNDERUNG DER RICHTLINIE? 19

6. SCHLUSSFOLGERUNG 19

1. EINLEITUNG

Sechs Jahre nach ihrer Verabschiedung haben die meisten Mitgliedstaaten die Nitratrichtlinie[1] noch nicht umgesetzt. Daher ist die Verunreinigung der Gewässer durch Nitrat auch weiterhin in sämtlichen Staaten der Gemeinschaft ein Problem. Viele Trinkwasserquellen weisen einen Nitratgehalt von über 50 mg/l auf, einen Wert, der sowohl in der Richtlinie "Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung"[2] als auch in der Trinkwasserrichtlinie[3] aus Gründen des Gesundheitsschutzes als Grenzwert angegeben ist. Ökologisch trägt die Einleitung von Nitrat aus den Mitgliedstaaten in Nordsee, Ostsee, Mittelmeer und Schwarzes Meer entscheidend zur Eutrophierung dieser Gewässer bei. Die diffuse Natur der Nitratverunreinigung macht die Verminderung dieses Verschmutzungsproblems zu einer Herausforderung für die Umweltpolitik der Gemeinschaft, die noch dadurch erschwert wird, daß die hauptsächlichen Verschmutzer, die Landwirte, eine Änderung der Flächennutzung wirtschaftlich besonders schlecht verkraften können.

1991 verabschiedete der Rat die Nitratrichtlinie, durch die die direkte und indirekte Gewässerverunreinigung durch Nitrate aus der Landwirtschaft vermindert und eine weitere Verunreinigung verhindert werden sollte. Sie war ein wichtiger Schritt in der Entwicklung einer Wasserpolitik, da sie auf dem Verursacherprinzip sowie auf dem Prinzip der Verhinderung der Verunreinigung an der Quelle beruht und das Problem der diffusen Quellen angeht. Obgleich die wichtigsten Maßnahmen der Richtlinie in den meisten Mitgliedstaaten noch nicht umgesetzt wurden, hat sich bereits im Vorfeld der Durchführung gezeigt, daß bestimmte Gruppen gegen die Bestimmungen der Richtlinie erheblich Widerstand leisten, worauf die großen Verzögerungen bei der Durchführung in ganz Europa zurückzuführen sein könnten. Die Kommission wertet die derzeitige Lage als äußerst gravierend. Zur Zeit sind gegen 13 von 15 Mitgliedstaaten gerichtliche Verfahren wegen Unterlassung der Durchführung und/oder nicht ordnungsgemäßer Durchführung der Richtlinie anhängig. Dieser Bericht, der nach Artikel 11 der Richtlinie vorgeschrieben ist, ist daher eine günstige Gelegenheit, auf den mangelnden Fortschritt bei der Durchführung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten hinzuweisen.

Der Bericht beginnt mit einem kurzen Überblick über den Hintergrund der Richtlinie. Darauf folgt eine Analyse des derzeitigen Stands der Durchführung. Im letzten Teil wird aufgezeigt, weshalb es die Kommission angesichts der zögerlichen

---

1 Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen. ABl. Nr. L 375 vom 31.12.1991, S. 1.

2 Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten. ABl. Nr. L 194 vom 25.7.1975, S. 26.

3 Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch. ABl. Nr. L 229 vom 30.8.1980, S. 11.

[redacted]

Durchführung für unangebracht hält, zum jetzigen Zeitpunkt Vorschläge für eine Änderung der Richtlinie zu unterbreiten.

2. HINTERGRUND DER RICHTLINIE

2.1 Das Nitratproblem

In der Europäischen Union gibt es seit der Verabschiedung der Trinkwasserrichtlinie im Jahr 1980 einen Grenzwert für den Nitratgehalt in Trinkwasser. In dieser Richtlinie ist die Richtzahl für den Nitratgehalt auf 25 mg/l und die zulässige Höchstkonzentration auf 50 mg/l festgesetzt. Diese Werte sind inzwischen aus Gründen des Gesundheitsschutzes allgemein akzeptiert und von den Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission für eine Änderung der Richtlinie bezeichnenderweise nicht in Frage gestellt worden. Nitrat in Trinkwasser wird als Gesundheitsrisiko betrachtet, da Nitrat im Körper schnell zu Nitrit reduziert wird. Nitrit hat vor allem die Wirkung, Hämoglobin im Blut zu Methämoglobin zu oxidieren, das keinen Sauerstoff mehr binden und in die Gewebe transportieren kann. Der verminderte Sauerstofftransport wirkt sich vor allem auf Säuglinge von bis zu sechs Monaten aus und führt zu Methämoglobinämie ("Blue-Baby-Syndrom"). Diese Krankheit wurde bisher nur bei Nitratwerten von weit über 50 mg/l festgestellt. Daher bietet dieser Grenzwert einen ausreichenden Schutz vor dieser Krankheit. Darüber hinaus reagiert Nitrit mit Stoffen im Magen. Dadurch entstehen Verbindungen, die in vielen Tierarten nachweislich krebserregend sind, auch wenn krebsfördernde Eigenschaften dieser Verbindungen beim Menschen bisher noch hypothetisch sind. Zusammengenommen rechtfertigen diese beiden Faktoren bei der Festlegung eines Grenzwertes für diesen Parameter jedoch durchaus einen vorbeugenden Ansatz[4].

Im Dobris-Bericht[5] werden Modellwerte für die Konzentrationen von Nitrat angegeben, das aus Ackerböden ausgewaschen wird. Danach hätten 87% der landwirtschaftlich genutzten Gebiete in Europa einen Nitratgehalt im Grundwasser, der über dem Richtwert von 25 mg/l liegt. 22% würden Werte von über 50 mg/l aufweisen. In vielen Gebieten nehmen diese Werte zu, und die vorhandenen Trinkwasserquellen werden unbenutzbar oder müssen komplizierten Reinigungsverfahren unterzogen werden, wofür der Verbraucher aufkommen muß.

Erhöhte Nitratwerte tragen darüber hinaus in erheblichem Maße zur Eutrophierung bei, wovon besonders die Meere und Küstengebiete betroffen sind. In diesen Gebieten führen sie zum verstärkten Algenwachstum, was sich wiederum erheblich - meist schädigend - auf das Ökosystem auswirkt. In weiten Abschnitten der Nordseeküste wie auch in Gebieten im Mittelmeerraum wurde eine Eutrophierung festgestellt. Die wirksamste Methode zur Reduzierung dieser Eutrophierung ist eine

---

4 Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Weltgesundheitsorganisation ihre Richtwerte für Nitrat und Nitrit in Trinkwasser im April 1997 überprüft hat und auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu dem Schluß gekommen ist, daß der Wert weiterhin auf 50 mg/l begrenzt werden muß.

5 Stanners D, Bourdeau P, Hrsg. (1995) Europe's Environment. The Dobris Assessment. EEA.

Verminderung der Einbringung von Nitrat und anderen stickstoffhaltigen Verbindungen.

2.2 Ursachen des Nitratproblems

Die Agrarpolitik der Nachkriegszeit konzentrierte sich auf die Ertragssteigerung. Preisstützung und Absatzgarantien haben in der Regel zu intensiven Produktionsmethoden geführt. Das war in der EU mit der Gemeinsamen Agrarpolitik wie auch in anderen Ländern der Fall. Insgesamt hat diese Politik, die hinsichtlich der Ertragssteigerung außerordentlich erfolgreich war, - wie inzwischen ersichtlich ist - der Umwelt geschadet. Was die Nitratverunreinigung anbelangt, hat die intensive Landwirtschaft zur verstärkten Verwendung von chemischen Düngemitteln und - was noch schwerwiegender ist - zur Haltung großer Viehherden auf engem Raum geführt. In manchen Gebieten der EU hat die intensive Viehhaltung zu strukturbedingter Überproduktion von Gülle geführt. Mit anderen Worten, es fällt mehr Gülle an, als auf dem Land ausgebracht werden kann, ohne eine Verunreinigung durch Nitrat herbeizuführen.

Es kann viele Jahre dauern, bis das Nitrat einen Wasserkörper erreicht, nachdem es die Wurzelzone im Boden verlassen hat. Ein erheblicher Anteil der heutigen hohen Nitratkonzentrationen in Gewässern ist daher auf landwirtschaftliche Aktivitäten der letzten Jahrzehnte zurückzuführen. Daraus ergibt sich auch, daß die heutigen landwirtschaftlichen Tätigkeiten ausschlaggebend für die künftige Nitratverunreinigung[6] sind. Die landwirtschaftliche Praxis hat sich in ökologischer Sicht in den letzten 10 Jahren zweifellos verbessert, trägt aber in Verbindung mit der strukturbedingten Überproduktion nach wie vor zur Nitratverunreinigung bei. Daher besteht unverändert die Notwendigkeit, die derzeitige landwirtschaftliche Praxis zu ändern. Die Europäische Gemeinschaft ist entschlossen, das Verursacherprinzip durchzusetzen. Im Zusammenhang mit der Nitratrichtlinie bedeutet dies, daß die Kosten der Maßnahmen, die zur Änderung der derzeitigen Praxis im Hinblick auf eine verminderte Verunreinigung erforderlich sind, von den Landwirten getragen werden sollten. Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, wie die MacSharry-Reformen von 1992, haben zur Herabsetzung der Stützpreise geführt. Die Verordnung über für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren[7] wird diese Politik ebenso wie jede weitere Reform unterstützen, bei der der Schwerpunkt nicht mehr auf Stützpreisen für die Produktion liegt.

---

6 Dies ist für die assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas von besonderer Bedeutung, da jede Intensivierung der Landwirtschaft wie in Westeuropa in der Nachkriegszeit zu einer zunehmenden Belastung der Gewässer mit Nitraten aus landwirtschaftlichen Quellen führen würde.

7 Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren, ABl. Nr. L 215 vom 30.7.1992, S. 85.

2.3 Entwicklung der Richtlinie

Im Jahr 1988 wurden die bestehenden Rechtsvorschriften im Frankfurter Ministerseminar über das Wasser überprüft. Dabei wurden einige Verbesserungsmöglichkeiten und Lücken erkannt, die es zu schließen galt. Das hat bislang zur Verabschiedung der Richtlinie des Rates über die Behandlung von kommunalem Abwasser[8] und zur Nitratrichtlinie geführt.

Der Nitratrichtlinie ging ein "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz von Süß-, Küsten- und Meerwasser vor der Verunreinigung durch Nitrate aus diffusen Quellen"[9] voraus. Nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[10] wurde 1990 ein geänderter Vorschlag veröffentlicht[11]. Insgesamt zogen sich die Verhandlungen über die Richtlinie fast drei Jahre lang hin. Sie wurde schließlich unter dem niederländischen Vorsitz verabschiedet, die Unterzeichnung erfolgte am 12.12.1991 und die Benachrichtigung der Mitgliedstaaten am 19.12.1991.

2.4 Überblick über die Richtlinie

Mit der Richtlinie werden zweierlei Ziele verfolgt: die Verringerung der direkten und indirekten Verunreinigung der Gewässer durch Nitrate aus der Landwirtschaft und die Verhinderung einer weiteren Nitratverunreinigung. Dies soll durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten gewährleistet werden, Gewässer, die verunreinigt sind, und Gewässer, die durch eine Verunreinigung betroffen werden könnten, im Zuge der Überwachungsmaßnahmen der Richtlinie zu bestimmen und als gefährdete Gebiete auszuweisen[12]. Für diese Gebiete haben die Mitgliedstaaten Aktionsprogramme auszuarbeiten, die verbindliche Maßnahmen für die landwirtschaftliche Praxis vorsehen, darunter auch die Festlegung von Höchstmengen für Dung, der jedes Jahr auf den Boden ausgebracht werden kann. Die Mitgliedstaaten sind darüber hinaus verpflichtet, mindestens ein Regelwerk der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auszuarbeiten, das auf freiwilliger Basis außerhalb der gefährdeten Gebiete umgesetzt wird und innerhalb gefährdeter Gebiete verbindlich ist. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die

---

8 Richtlinie 91/271/EWG vom 21 Mai 1991, des Rates über die Behandlung von kommunalem Abwasser. ABl. Nr. L 135 vom 30.5.1991, S. 40.

9 ABl. Nr. C 54 vom 3.3.1989, S. 4

10 ABl. Nr. C 158 vom 26.6.1989, S. 487.

11 ABl. Nr. C 51 vom 2.3.1990, S. 12.

12 Wenn ein Mitgliedstaat für sein gesamtes Gebiet nach Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie ein Aktionsprogramm ausarbeitet, gilt dieses Gebiet technisch nicht als gefährdetes Gebiet. Die Anforderungen für diese Gebiete sind jedoch genau die gleichen. Wenn es um gefährdete Gebiete geht, gehören daher auch die Mitgliedstaaten dazu, die von Artikel 3 Absatz 5 Gebrauch machen, es sei denn, die Überwachungsanforderungen stehen zur Diskussion.

[redacted]

Nitratkonzentrationen der Gewässer zu überwachen, um die Auswirkungen der gesetzten Maßnahmen bewerten zu können.

Der Zeitplan für die Durchführung der Richtlinie kann Tabelle 1 entnommen werden.

Tabelle 1: Zeitplan für die Durchführung der Richtlinie

Anforderung	Einschlägiger Artikel der Richtlinie	Frist[13]
Umsetzung in innerstaatliches Recht	12	20.12.1993
Überwachung	5(6) oder 6	20.12.1993
Ausweisung der gefährdeten Gebiete	3	20.12.1993
Ausarbeitung von Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft	4	20.12.1993
Ausarbeitung des ersten Vierjahres-Aktionsprogramms	5	20.12.1995
Unterbreitung des ersten Berichts an die Kommission	10	20.6.1996
Abschluß der Prüfung der ausgewiesenen Gebiete	3	21.12.1997
Beginn des Jahres, in dem höchstens 210 kg N/ha ausgebracht werden dürfen	5	20.12.1998
Abschluß des ersten Aktionsprogramms	5	20.12.1999
Beginn des Jahres, in dem höchstens 170 kg N/ha ausgebracht werden dürfen	5	20.12.2002
Abschluß des zweiten Aktionsprogramms	5	21.12.2003

[13] nach Maßgabe der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971, zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine. ABl. Nr. L 124 vom 8.6.1971, S.1.

3. DURCHFÜHRUNG DER RICHTLINIE

Die Richtlinie hat in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig durchgeführt zu werden. Österreich, Finnland und Schweden, die der EU am 1.1.1995 beigetreten sind, sind davon nicht befreit.

3.1 Umsetzung in innerstaatliches Recht

Nach Artikel 12 der Richtlinie haben "die Mitgliedstaaten [...] die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften [zu erlassen], um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen", also bis zum 20.12.1993. Vier Jahre nach diesem Datum wird davon ausgegangen, daß nur vier Mitgliedstaaten diese Pflicht erfüllt haben. In Tabelle 2 sind die Daten aufgeführt, an denen die Mitgliedstaaten die Umsetzungsvorschriften mitgeteilt haben. Daneben ist angegeben, ob die Kommission die Pflicht als erfüllt betrachtet.

Tabelle 2: Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht (Stand 30.7.1997)

Land	Datum der Mitteilung (Frist 20.12.1993[14])	Konformität der Maßnahmen
Belgien	-	-
Dänemark	17.12.1993	Ja
Deutschland	1.4.1996	Nein
Finnland	24.3.1995[15]	Nein
Frankreich	27.8.1993	Ja
Griechenland	-	-
Irland	17.7.1995	Nein
Italien	-	-
Luxemburg	26.10.1994	Ja
Niederlande	-	-
Österreich	26.1.1996	wird geprüft
Portugal	-	-
Schweden	25.1.1996	wird geprüft
Spanien	11.3.1996	Ja
Vereinigtes Königreich	28.6.1996	Nein

[14] Für Finnland, Österreich und Schweden 1.1.1995

[15] Finnland meldete am 23.10.1995 und 14.8.1996 weitere Umsetzungsmaßnahmen

3.2 Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft

In Artikel 4 der Richtlinie heißt es "[Mitgliedstaaten] stellen binnen zwei Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie [also bis zum 20.12.1993], Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf, die von den Landwirten auf freiwilliger Basis anzuwenden sind und Bestimmungen enthalten sollten, welche mindestens die in Anhang II Punkt A enthaltenen Punkte umfassen". Die Mehrheit der Mitgliedstaaten haben dies inzwischen getan, wie aus Tabelle 3 hervorgeht. Als die Kommission jedoch Ende 1994 eine erste Untersuchung der Regeln durchführte, war dies nicht der Fall. Obgleich einige Anforderungen der Regeln als nicht sehr präzise angesehen werden können, sind diese Regeln wichtige Instrumente sowohl im Zusammenhang mit der Richtlinie als auch für die Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten in der Landwirtschaft. Daher plant die Kommission eine weitere Studie über diese Regeln. Darin wird nicht nur die Übereinstimmung der Regeln mit den Bestimmungen des Anhangs II überprüft, sondern auch die Einheitlichkeit der Anwendung der Regeln in verschiedenen Gebieten mit ähnlichen Bewirtschaftungsformen in der Gemeinschaft und die Frage der guten Praxis in der Landwirtschaft im allgemeinen behandelt.

Tabelle 3: Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft (Stand 30.7.1997)

Land	Datum der Mitteilung (Frist 20.12.1993[16])
Belgien	-
Dänemark	17.12.1993
Deutschland	1.4.1996
Finnland	24.3.1995
Frankreich	10.2.1994
Griechenland	5.5.1994
Irland	20.8.1996
Italien	22.12.1993
Luxemburg	25.3.1996
Niederlande	5.1.1994
Österreich	26.1.1996
Portugal	-
Schweden	25.1.1996
Spanien	-

[16] Für Finnland, Österreich und Schweden 1.1.1995

Vereinigtes Königreich	10.11.1994

3.3 Ausweisung der gefährdeten Gebiete

In Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie heißt es: "Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden könnten, falls keine Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, werden von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs I bestimmt" Weiter heißt es in Absatz 2: "Die Mitgliedstaaten weisen innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie [20.12.1993[17]] alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in nach Absatz 1 bestimmte Gewässer entwässern [...], als gefährdete Gebiete aus".

Gewässer müssen ausgewiesen werden, wenn sie eines oder mehrere Kriterien des Anhangs I erfüllen. Das bedeutet, daß Gebiete mit Oberflächengewässern und Grundwasser auszuweisen sind, in denen der Nitratgehalt 50 mg/l oder mehr beträgt oder betragen könnte. Darüber hinaus sind sämtliche Gewässer auszuweisen, für die eine Eutrophierung oder eine drohende Eutrophierung festgestellt wurde. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Definitionen in allen bisher aufgeführten Punkten für sämtliche Gewässer gelten und nicht nur für diejenigen, die zur Zeit zur Trinkwasserversorgung genutzt werden. Daher sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sämtliche Gewässer - ungeachtet ihrer Nutzung als Trinkwasser - zu untersuchen.

Es ist auch zu betonen, daß der Wert von 50 mg/l möglicherweise für eine Verminderung der Eutrophierung nicht ausreicht. Daher wird dieser in der Richtlinie nicht als Grenzwert genommen. Wahrscheinlich ist er deutlich zu hoch, als daß damit die Eutrophierung eingedämmt werden könnte.

Nach Artikel 3 Absatz 5 sind Mitgliedstaaten von der Verpflichtung, bestimmte gefährdete Gebiete auszuweisen, befreit, wenn sie für ihr gesamtes Gebiet Aktionsprogramme ausarbeiten und durchführen. Bisher haben fünf Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In Tabelle 4 ist aufgeführt, wann in den Mitgliedstaaten Gebiete nach Artikel 3 ausgewiesen wurden, und - wenn diese Ausweisung erfolgt ist -, ob bestimmte Gebiete oder das gesamte Staatsgebiet als gefährdet ausgewiesen wurden. Wie der Tabelle zu entnehmen ist, sind die meisten Ländern, die keinen Gebrauch von Artikel 3 Absatz 5 gemacht haben, dieser Pflicht nicht nachgekommen, was bedeutet, daß schutzbedürftige Gebiete sechs Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie immer noch nicht ermittelt wurden.

---

[17] Für Finnland, Österreich und Schweden 1.1.1995

Tabelle 4: Ausweisung der gefährdeten Gebiete (Stand 30.7.1997)

Land	Ausweisung abgeschlossen am (Frist 20.12.1993[18])	Gebiet
Belgien	-	
Dänemark	12.7.1993	gesamtes Gebiet
Deutschland	7.11.1994	gesamtes Gebiet
Finnland	-	
Frankreich	-	46% des landwirtschaftlich genutzten Gebiets *
Griechenland	-	
Irland	17.7.1995	Keine Gebiete*
Italien	-	
Luxemburg	19.10.1994	gesamtes Gebiet
Niederlande	5.1.1994	gesamtes Gebiet
Österreich	26.1.1996	gesamtes Gebiet
Portugal	-	
Schweden	25.1.1996	5 gefährdete Gebiete*
Spanien	-	
Vereinigtes Königreich	10.2.1997	69 gefährdete Gebiete*

** Diese Entscheidungen werden derzeit durch die Kommission geprüft.*

Die Kommission ist sich darüber bewußt, daß geprüft werden muß, ob sämtliche Gebiete, die von den Mitgliedstaaten als gefährdet hätten ausgewiesen werden müssen, auch tatsächlich ausgewiesen wurden. Sie beabsichtigt, eine Studie zur Durchführung einer solchen Überprüfung in Auftrag zu geben, sobald die Mitgliedstaaten ausreichend Informationen übermittelt haben. Zur Zeit ist eine solche Studie nicht möglich, da nur drei Mitgliedstaaten, die sich für die Möglichkeit der Ausweisung von bestimmten Gebieten entschieden haben, den Ausweisungsprozeß abgeschlossen haben.

Nach Artikel 3 Absatz 4 sind die Mitgliedstaaten gehalten, "ihr Verzeichnis der gefährdeten Gebiete wenn notwendig, jedoch mindestens alle vier Jahre zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern oder zu ergänzen, um Veränderungen und zum Zeitpunkt der vorherigen Einstufung unvorhergesehene Faktoren zu berücksichtigen". Dies muß bis zum 21.12.1997 erfolgen und der Kommission bis zum 21.6.1998 gemeldet werden. Daher wäre eine Aussage darüber, ob sich an den

---

18 Für Finnland, Österreich und Schweden 1.1.1995

Gebieten, die in der Gemeinschaft unter Artikel 3 fallen, etwas ändern wird, verfrüht.

3.4 Überwachung

Die Überwachung wird in den Artikeln 5 und 6 der Richtlinie geregelt. Die Mitgliedstaaten, die beschlossen haben, Artikel 3 Absatz 5 anzuwenden, sind von den Anforderungen des Artikels 6 befreit, es sei denn, sie ändern ihre Entscheidung und weisen Gebiete nach Artikel 3 Absatz 2 aus. In diesem Fall, haben sie ein Jahr lang eine Überwachung durchzuführen, bevor sie zu der Änderung berechtigt sind. Artikel 5 Absatz 6 gilt für Mitgliedstaaten, die Artikel 3 Absatz 5 anwenden. Danach müssen sie "den Nitratgehalt der Gewässer (Oberflächengewässer und Grundwasser) an ausgewählten Meßstellen, an denen der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann [überwachen]".

Mitgliedstaaten, die gefährdete Gebiete ausgewiesen haben, müssen Artikel 6 einhalten. Darin sind Leitlinien für die Überwachung sämtlicher Gewässer enthalten. Die Mitgliedstaaten müssen den Zustand ihrer Binnen-, Mündungs- und Küstengewässer unter dem Gesichtspunkt der Eutrophierung alle vier Jahre überprüfen. Die Nitratkonzentrationen der Binnengewässer sollten im Zeitraum vom 19.12.1991 bis zum 20.12.1993 und in jedem darauffolgenden Vierjahreszeitraum (d.h. bis zum 21.12.1997) ein Jahr lang gemessen worden sein. Eine Ausnahme von dieser und späteren Messungen gilt nur für Meßstellen, bei denen im vorherigen Überwachungszeitraum sämtliche Proben eine Nitratkonzentration von unter 25 mg/l aufgewiesen haben und keine neuen Faktoren aufgetreten sind, die zu einer Zunahme des Nitratgehalts führen könnten. In diesem Fall muß die Messung nur alle acht Jahre wiederholt werden.

Die Kommission kann nur schwer nachprüfen, ob die Mitgliedstaaten die Überwachung ordnungsgemäß durchgeführt haben, da die Mitgliedstaaten lediglich in dem in Artikel 10 vorgesehenen Bericht Angaben über die Überwachung machen müssen. Selbst diese Angaben brauchen nur in Form einer Zusammenfassung vorgelegt zu werden. Dennoch haben mehrere Mitgliedstaaten in ihren Berichten angegeben, daß die Überwachung bisher den Bestimmungen der Richtlinie nicht entspricht. In einer vor kurzem erschienenen Studie[19] wurde festgestellt, daß viele Mitgliedstaaten noch nicht einmal über die Überwachungs- und Verwaltungsinfrastruktur verfügen, die zur Erfüllung der Überwachungsanforderungen im Rahmen verschiedener Richtlinien erforderlich sind.

---

[19] Evaluation of the Costs of Groundwater Inspection in the Member States. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, GD XI, im Rahmen des Vertrags B4-3040/95/000345/MAR/D1

3.5 Aktionsprogramme

In Artikel 5 der Richtlinie heißt es: "Zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele legen die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren nach der ersten Ausweisung der gefährdeten Gebiete nach Artikel 3 Absatz 2 oder innerhalb eines Jahres nach jeder ergänzenden Ausweisung nach Artikel 3 Absatz 4 Aktionsprogramme für die als gefährdet ausgewiesenen Gebiete fest." Aktionsprogramme haben eine Laufzeit von vier Jahren. Das erste sollte am 20.12.1995 beginnen und am 20.12.1999 auslaufen. Dann soll ein zweites Aktionsprogramm beginnen und für weitere vier Jahre, also bis zum 21.12.2003 laufen.

Die Aktionsprogramme sind die wichtigsten Anforderungen der Richtlinie, da durch sie verbindliche Beschränkungen für Tätigkeiten der Landwirte eingeführt werden, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen. Diese sind in Anhang III aufgeführt. Nach Anhang III Absatz 1 ist beim Ausbringen von Düngemitteln auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung zu achten.

In Absatz 2 ist ein Höchstwert für Stickstoff (N) von 170 kg pro Hektar und Jahr für auf den Boden ausgebrachten Dung festgelegt. Die Richtlinie erlaubt jedoch eine Menge von bis zu 210 kg N pro Hektar und Jahr im ersten Aktionsprogramm. Beide Höchstwerte gelten im vierten Jahr der jeweiligen Aktionsprogramme, d. h. 210 kg N pro Hektar und Jahr ab 20.12.1998 und 170 kg N pro Hektar und Jahr ab 20.12.2002. Aufgrund dieses Absatzes der Richtlinie kann den Mitgliedstaaten auch eine Überschreitung der Werte zugestanden werden, doch gilt dies nur dann, wenn dies aufgrund objektiver Kriterien begründet ist und die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht beeinträchtigt wird.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre Aktionsprogramme am 20.12.1995 beginnen. Wie jedoch aus Tabelle 5 hervorgeht, in der auch angegeben ist, ob die Aktionsprogramme mit der Richtlinie übereinstimmen, haben dies nur wenige Mitgliedstaaten getan. In Anbetracht der Tatsache, daß diese Maßnahmen das Kernstück der Richtlinie sind, ist dies kaum zu rechtfertigen.

Tabelle 5: Aktionsprogramme (Stand 30.7.1997)

Land	Datum der Meldung (Frist 20.12.1995)	Übereinstimmung mit der Richtlinie?
Belgien	-	
Dänemark	8.1.1996	wird geprüft
Deutschland	1.4.1996	Nein
Finnland	-	
Frankreich	-	
Griechenland	-	

Irland	-	
Italien	-	
Luxemburg	19.10.1994	Nein
Niederlande (siehe unten)	-	
Österreich	11.11.1996	wird geprüft
Portugal	-	
Schweden	25.1.1996	wird geprüft
Spanien	-	
Vereinigtes Königreich	-	

Ferner ist auf den Fall der Niederlande hinzuweisen. Am 22.12.1995 unterbreitete die niederländische Regierung der Kommission ein Aktionsprogramm und teilte ihr mit, daß sie von der Ausnahmeregelung nach Anhang III Gebrauch mache. Die Kommission entschied nach Prüfung der Begründung für die Ausnahmeregelung und nach Gesprächen mit der niederländischen Regierung, daß sie dem Nitratausschuß die Genehmigung der Ausnahmeregelung in diesem Fall nicht empfehlen kann. In der siebten Sitzung des Nitratausschusses im November 1996 nahm die niederländische Regierung ihr Aktionsprogramm zurück und teilte der Kommission mit, daß sie keine Ausnahmeregelung mehr beantrage.

Wenn es sich in einer Phase der Durchführung der Richtlinie herausstellen sollte, daß die darin vorgesehenen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele nicht ausreichen, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Absatz 5 verpflichtet, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen oder verstärkte Aktionen durchzuführen, die sie für erforderlich halten. Um dies zu gewährleisten, haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Absatz 6 erster Unterabsatz für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme zu sorgen, damit die Wirksamkeit der Aktionsprogramm beurteilt werden kann.

3.6 Zusammenfassende Berichte

In Artikel 10 der Richtlinie heißt es: "Die Mitgliedstaaten legen der Kommission für den Vierjahreszeitraum nach Bekanntgabe dieser Richtlinie und für jeden darauffolgenden Vierjahreszeitraum einen Bericht mit den in Anhang V beschriebenen Informationen vor". Nach Anhang V sind grundlegende Angaben zu den bisher behandelten Anforderungen der Richtlinie erforderlich.

Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission diese Informationen bis zum 20.6.1996 vorlegen. Nach Artikel 11 hätte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 20.12.1996 zusammenfassende Berichte unterbreiten sollen. Aus Tabelle 6 geht hervor, daß die meisten Mitgliedstaaten ihre Berichte verspätet abgegeben haben. Aus diesem Grund konnte die Kommission den Bericht nicht fristgerecht veröffentlichen.

Tabelle 6: Berichte (Stand 30.7.1997)

Land	Zeitpunkt der Übermittlung (Frist 20.6.1996)
Belgien	-
Dänemark	20.12.1996
Deutschland	12.11.1996
Finnland	19.9.1996
Frankreich	23.12.1996
Griechenland	19.11.1996
Irland	17.7.1995
Italien	-
Luxemburg	4.2.1997
Niederlande	9.7.1996
Österreich	11.11.1996
Portugal	8.10.1996
Schweden	4.9.1996
Spanien	-
Vereinigtes Königreich	9.1.1997

Die Berichte unterscheiden sich in ihrem Format und Inhalt. Vor allem sind sie unterschiedlich lang. Die Kommission wird einen konsolidierten Bericht über diese Informationen vorlegen. Die Erstellung eines möglichst brauchbaren Dokuments wird jedoch durch die unterschiedliche Aufmachung der Berichte erschwert. In der 6. Sitzung des Nitratausschusses am 1.6.1995 legte die Kommission den Entwurf eines einheitlichen Berichtformats vor, zu dem die Mitgliedstaaten Stellung nahmen. Da jedoch die endgültige Fassung nicht rechtzeitig vorlag, hat sich kein Mitgliedstaat daran gehalten. Die Kommission beabsichtigt, dem Ausschuß künftig ein Rahmenformat für die Übermittlung der Ergebnisse vorzugeben, um dem endgültigen Dokument mehr Aussagekraft zu verleihen.

4. VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Die Kommission kann nach Artikel 169 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften ein Verfahren gegen einen Mitgliedstaat einleiten, wenn dieser den Anforderungen der Richtlinie nicht nachkommt. Wie aus den Tabellen hervorgeht, sind die meisten Mitgliedstaaten mit der Durchführung in Verzug, einige davon ganz erheblich. In der Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft[20] wurde ausgedrückt, daß gegen die meisten Mitgliedstaaten Maßnahmen wegen des gleichen Verstoßes gegen diese Richtlinie ergriffen werden müssen. Selbstverständlich befinden sich diese Verfahren je nach der Art der Verletzung und des Standes des Dialogs zwischen Mitgliedstaaten und Kommission in unterschiedlichen Phasen. Gegen einige Mitgliedstaaten sind auch zwei getrennte Verfahren anhängig.

Derzeit beruhen die meisten Vertragsverletzungsverfahren entweder auf der Nichtumsetzung von Maßnahmen oder der mangelnden Übereinstimmung der Maßnahmen mit der Richtlinie in grundlegenden Punkten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegt daher kein Anhaltspunkt dafür vor, daß die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen keine erheblichen Auswirkungen auf die Nitratverunreinigung haben, wenn sie ihre Wirkung nicht entfalten konnten. Dies ist der Hauptgrund, weshalb die Kommission keine Vorschläge zur Änderung der Richtlinie vorlegt. Tabelle 7 gibt den Stand der Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten an. Bei den Angaben in dieser Tabelle handelt es sich um diejenigen, die nach den Bestimmungen der Kommission über Information veröffentlicht werden können. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, daß gegen nicht aufgeführte Mitgliedstaaten bzw. bezüglich von Teilen der Richtlinie, die für ein Land nicht angegeben sind, keine Verfahren anhängig sind.

Tabelle 7: Stand der Verfahren gegen Mitgliedstaaten (Stand 30.7.1997)

Land	Umsetzung	Ausweisung	Kode	Aktionsprogramm	Bericht
Belgien	AS				
Finnland	AS				
Frankreich		GS*			
Griechenland	GH	GH			
Irland	GS*	GS*			
Italien	GH	GH	GH		
Niederlande	AS				
Portugal	GH	GH	GH		
Spanien		GH	GH	GS*	GS*
VK	AS				

AS = Aufforderungsschreiben, GS = mit Gründen versehene Stellungnahme, GH = Verfahren vor dem Gerichtshof

---

[20] KOM (96) 500 endg. vom 22.10.1996

[redacted]

* = Beschluß der Kommission, der in einer Pressemitteilung veröffentlicht, aber noch nicht durchgeführt wurde.

5. ÄNDERUNG DER RICHTLINIE?

Der Hauptgrund, daß die Kommission keinen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vorgelegt hat, ist - wie in Teil 4 festgehalten - die verspätete Umsetzung der Richtlinie. Dadurch ist eine Bewertung der Wirksamkeit der Richtlinie nicht möglich. Die Kommission ist sich jedoch darüber im klaren, daß die Richtlinie selbst dafür verantwortlich gemacht werden könnte, daß so viele Mitgliedstaaten die Bestimmungen nicht eingehalten haben. Die Kommission hält eine solche Argumentation für nicht zutreffend, da die meisten der durch die Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen (also Umsetzung, Überwachung, Ausweisung, Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft und Berichte) eindeutig sind. Es könnte zwar zu Schwierigkeiten bei der Koordinierung der Bemühungen zwischen verschiedenen Ministerien kommen (insbesondere Umwelt- und Landwirtschaftsministerium), doch sind das einfache Verfahrensfragen, die gelöst werden können.

Da die Richtlinie keine Verpflichtung enthält Probleme bei der Durchführung der Richtlinie zu berichten, können keine genauen Angaben über die Gründe für die verspätete Umsetzung gemacht werden. Die Kommission ist sich jedoch darüber im klaren, daß der Mangel an Basisinformation über das Ausmaß der Nitratverunreinigung ebenso wie die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ministerien Probleme aufwarfen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Sechs Jahre nach der Verabschiedung der Richtlinie ist der Stand der Durchführung in den meisten Mitgliedstaaten unzureichend. Jede Änderung der Richtlinie wäre daher unangebracht. Die ausstehende oder mangelnde Durchführung der Richtlinie bedeutet neben den rechtlichen Aspekten, daß ein ernsthaftes Problem für die Umwelt und die Gesundheit der Menschen nicht angepackt wird. Die Kommission wird zwar alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Durchführung der Richtlinie sicherzustellen, insbesondere durch die Anwendung von Vertragsverletzungsverfahren. Damit alleine können die Ziele der Richtlinie jedoch noch nicht verwirklicht werden. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, daß nichts unversucht bleibt, um umgehend den notwendigen Druck für die Umsetzung der Richtlinie zu erzeugen.

ISSN 0254-1467

KOM(97) 473 endg.

DOKUMENTE

DE **14 03**

Katalognummer : CB-CO-97-488-DE-C

ISBN 92-78-25027-9

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg