

Regelungsdefizite beim Schutz vor reaktivem Stickstoff (insbesondere für die Vollzugspraxis) am Beispiel Ammoniak

Andreas Hermann, LL.M.

Fachgespräch „Rechtliche Regelungen“, 20. September 2018,
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare
Sicherheit, Berlin

TOPs

- Projekthintergrund
- Entwicklung des Rechtsrahmens
- Defizite des Rechtsrahmens
- Vorschläge zur Verbesserung (u.a. Stickstoffgesetz)

Projekthintergrund

Projekthintergrund

- **Forschungsprojekt** „Instrumente und Maßnahmen zur Stickstoffreduktion im Rahmen der Stickstoffstrategie Baden-Württemberg“
- **Projektziel:** Handlungsoptionen von Baden-Württemberg im eigenen Bundesland sowie auf nationaler und europäischer Ebene, die einen nachhaltigen Umgang mit Stickstoff als global knapper und dennoch national/lokal übermäßigen Ressource gewährleisten.
- **Rahmen:** Stickstoffstrategie Baden-Württemberg (<https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/medienuebergreifende-umweltbeobachtung/stickstoffbw>)

Entwicklung des Rechtsrahmens

Entwicklung des Rechtsrahmens I

- Als in den 70er Jahren die Umweltschutzpolitik eingeführt wurde, blieb die Landwirtschaft zunächst „ausgespart“.
- **„Landwirtschaftsklauseln“** im Bundesnaturschutzgesetz (1976) nahmen die Landwirtschaft vom Verursacherprinzip des Umweltschutzes weitgehend aus (Hintergrund Nahrungsmittelmangel der Kriegs- und Nachkriegszeit).
- **1985:** SRU erarbeitet gründliche Zusammenstellung der Umweltfolgen moderner Landwirtschaft. Stickstoff hat prominente Rolle.
- **2015:** SRU Sondergutachten zum Umweltproblem „Stickstoff“
- *„Selbst bei vollständiger Umsetzung der von SRU und UBA geforderten Halbierung des N-Überschusses auf landwirtschaftlichen Flächen, würde die auf Deutschland herunterskalierte **planetare Leitplanke für Stickstoff** noch immer um ca. 200% überschritten.“* (Die planetare Stickstoff- Leitplanke als Bezugspunkt einer nationalen Stickstoffstrategie UBA 75/2017, S.8)

Entwicklung des Rechtsrahmens II

- Stickstoff ist „Ökologisches Schlüsselthema“ (TOP 52 85. UMK 2015):
 Die Umweltministerien der Länder unterstützen den Bund, die bisher auf Einzelaspekte ausgerichteten „**Stickstoffminderungsansätze ganzheitlich und ambitioniert zu bündeln**“.
- „*Die Reichweite, **stringente Umsetzung** und Kohärenz der Instrumente untereinander erscheint nicht ausreichend*“ (BMU: <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/stickstoffminderung/>)
- Stickstoffstrategie der Bundesregierung (2016):
 Notwendigkeit eines **integrierten Politikansatzes und einer sektoren- wie medienübergreifenden Herangehensweise** bei der Stickstoffminderung. Über punktuelle oder branchenbezogene Minderungsmaßnahmen hinaus ermöglicht ein integrierter und konsistenter Ansatz die Betrachtung einer Gesamtbilanz reaktiven Stickstoffs. (Bericht der Bundesregierung 17.5.2017, S.20)

Defizite des Rechtsrahmens

Defizite des Rechtsrahmens (BImSchG)

Der Immissionsschutz (anlagen-, produkt- und gebietsbezogene Ansatz) kann den Schutz empfindlicher FFH-Gebiete vor reaktivem Stickstoff (insbesondere Ammoniak) nicht gewährleisten!

- Regelt nur 5% der gesamten Ammoniakemissionen in Baden-Württemberg (höherer Anteil für Deutschland).
- 95% der Ammoniakemissionen werden von landwirtschaftlichen Betrieben verursacht und werden im Immissionsschutzrecht nicht geregelt.
- **Eine wesentliche Quelle für Ammoniakemissionen (die Düngung von landwirtschaftlichen Flächen) wird nicht reguliert.** Der Anlagenbegriff (§ 3 Abs. 5 BImSchG) erfasst Stickstoffemissionen aus landwirtschaftlichen Flächen nicht (d.h. in Baden-Württemberg: 45.000 Landwirtschaftliche Betriebe / 22.000 Viehhaltungsbetriebe).
- **Stickstoffkaskade:** „Weg“ des reaktiven Stickstoffs durch die Umweltmedien wird nicht erfasst und auch instrumentell nicht umgesetzt.

Defizite des Rechtsrahmens (BImSchG / BNatSchG) I

De-minimis-Schwelle für Zusatzbelastungen bis **300 g N ha/a** und **0,1 µg NH₃/m³** im Rahmen naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung **sind zu hoch:**

- „Stickstoffleitfaden Straße“ („Hinweise zur Prüfung von Stickstoffeinträgen in der FFH-Verträglichkeitsprüfung für Straßen (H PSE) „Stickstoffleitfäden Straße“) und
- „ Stickstoffleitfaden BImSchG-Anlagen (“Hinweise zur Prüfung von Stickstoffeinträgen in der FFH-Verträglichkeitsprüfung für Vorhaben nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz“)
- **Aktuelles EuGH-Gerichtsverfahren*** befasst sich u.a. mit:
 - Angemessene Prüfung der Auswirkungen eines Projekts auf ein Gebiet – **Begriffe des Projekts** und der angemessenen Verträglichkeitsprüfung – Betriebsgenehmigung (Düngung, Weidehaltung) – **Kumulative Auswirkungen – Irrelevanzschwellen.**

(*Schlussantrag GAin Kokott vom 25.7.2018 in C-293/17 und C-294/17 „Coöperatie Mobilisation for the Environment UA u. a. gegen College van gedeputeerde staten van Limburg u.a.“. Ein Urteil des EuGH ist Okt./Nov. 2018 zu erwarten.)

Defizite des Rechtsrahmens (BImSchG / BNatSchG) II

Hintergrund zu EuGH-Verfahren:

- Regierung hat mit allen Distrikten und unter Einbeziehung der Landwirtschaft 2015 eine Stickstoffreduktionsstrategie („Programmatische Aanpak Stikstof“ – PAS*) verabschiedet.
- Ziele der Strategie: Zustand der Natura-2000-Gebiete in einen guten Erhaltungszustand bringen (Reduktion NO_x und NH₃- Emissionsquellen aus allen Sektoren & Erhaltungsmaßnahmen in 118 N-sensiblen Naturschutzgebieten) **und** Spielräume für wirtschaftliche Entwicklung in der Umgebung der Naturschutzgebiete schaffen.
- Kriterien für Zusatzbelastung nach PAS:
 - **Abschneidekriterium für Zusatzbelastung: 1 g N/ha/a** oder weniger
 - Benachrichtigung für Zusatzbelastung: bis zu 14 g N/ha/a
 - Genehmigung für Zusatzbelastung: mehr als 14 g N/ha/a

* 1. Monitoring-Report 2016 auf der Seite von RIVM: <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2017-0121.pdf>

Defizite des Rechtsrahmens (BImSchG / BNatSchG) III

- **EuGH:** Im Rahmen der Eingriffsregelung ist ein **einheitliches Projekt** zu bewerten:
 - Der **landwirtschaftliche Betrieb ist als Ganzes** zu betrachten (Rn.140). In der Konsequenz reicht die alleinige Betrachtung von BImSch-Anlagen nicht,
 - sondern **Düngung und Weidehaltung** sind als Projekt (Rn. 127) zu betrachten.

- Festlegung von **De-minimis-Schwelle** für Genehmigungserfordernis:
 - EuGH hat Zweifel an **der Höhe von 3%** des jeweiligen CL (**300g N ha/a**) als genehmigungsfreie Zusatzbelastung.
 - **0,01 bis 0,2 %** (bzw. **1 bis 14 g N ha/a**) der Belastungsgrenze sind „wissenschaftlich begründet“ (Rn. 106 – 108).

Defizite des Rechtsrahmens (BImSchG / BNatSchG) IV

- Ob es eine **wirkungsbezogene Begründung für ein De-minimis-Schwelle** gibt, ist zweifelhaft:
 - Eine „wissenschaftliche Begründung“ für eine solche De-minimis-Schwelle ist notwendig.
 - In geschützten Lebensräumen, die schon seit längerer Zeit übermäßigen Stickstoffablagerungen ausgesetzt sind, könnte es notwendig werden „bis zum Abbau vorhandener Stickstoffvorräte“, sogar noch weniger zusätzliche Stickstoffablagerungen zuzulassen als in den „critical loads“ vorgesehen“. (EuGH, Rn 63).
 - Die Festlegung einer solchen De-minimis-Schwelle in Fußnote 10 des LAI-Leitfadens zur „Ermittlung und Bewertung von Stoffeinträgen“ (dieser ist derzeit in Revision) war wissenschaftlich nicht begründet.

Defizite des Rechtsrahmens (BImSchG – gebietsbezogen)

Es gibt **keine gebietsbezogenen Luftreinhaltepläne zum Schutz von FFH-Gebieten:**

- Nationale Emissionshöchstmengen für NO_x und NH_3 (NEC-RL 2016/2284 und 43. BImSchV) reichen nicht aus, um die Hintergrundbelastung so zu mindern, dass keine Schädigungen für die FFH-Gebiete auftreten.
- **Keine Luftqualitätsziele für Ammoniak** auf europäischer (Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG) und nationaler Ebene (39. BImSchV), so dass Ammoniak in Luftreinhalteplänen nicht berücksichtigt wird.
- Bislang wurden Luftreinhaltepläne nur für **städtische Gebiete** mit dem Schwerpunkt auf **verkehrsbedingte Immissionen** aufgestellt (Stickoxide und Partikel).
- Luftreinhaltepläne gem. § 47 BImSchG dienen dem „**Schutz der menschlichen Gesundheit**“ (Immissionsgrenzwerte für NO_2 und NO_x gem. § 3 Abs. 1 und 2 39. BImSchV). Kritischer Wert zum Schutz der Vegetation vor NO_x (über Kalenderjahr gemittelt) gem. § 3 Abs. 4.

Defizite des Rechtsrahmens (Agrarrecht) I

Landwirtschaft ist größter Emittent von Ammoniak, aber dass **Agrarumweltrecht** bietet keine wirksamen Begrenzungen zur **Begrenzung der Ammoniakemissionen aus der Fläche!**

- Die Nutzung landwirtschaftlicher **Flächen** ist anzeige- und genehmigungsfrei außerhalb von Schutzgebieten.
- Bis Heute: Die Einhaltung der Umweltvorschriften im Rahmen der GfP erfolgt durch Eigenkontrolle; keine wirksame behördliche Kontrolle.

Defizite des Rechtsrahmens (Agrarrecht) II

- **StoffBilV:**

- Gilt derzeit für viehhaltende Betriebe und nur für Großbetriebe (> 50 GVE/ Betrieb + 2,5 GVE/ha und für > 30 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche mit 2,5 GVE/ha). In Baden-Württemberg sind danach **93%** der Viehbetriebe und damit ihre reaktiven N-Emissionen **nicht erfasst**.
- Der Grenzwert von 175 kg N/ha/a (§ 6 Abs. 2 StoffBilV) hat **keinen Umweltbezug** und ist **zu hoch** zum Schutz von sensiblen FFH-Gebieten. Zusätzlich werden **gasförmige Verluste** durch Anlage 4 klein gerechnet.

- **DüngG / DüV:**

- Die **Bilanzierungen** der DüV blendet **gasförmige Verluste** organischer Düngemittel komplett aus (Anlage 2).

Defizite des Rechtsrahmens (Übersicht N-Emissionen) I

- **Problem:** Während die Emissionsdaten von reaktivem Stickstoff für Industrie und Verkehr anlagen- und straßenscharf vorliegen, haben die Verwaltungsbehörden kein genaues Bild zur Belastungssituation durch landwirtschaftliche Betriebe auf **Betriebsebene**.
- **Instrument: Karte für Vollzugsbehörde**, die solche Flächen sichtbar macht, in denen (hohe) Ammoniakbelastungen empfindliche Naturschutzgebiete gefährden („**Hotspots**“) + **Bewertungswerkzeug**
- **Ziele:**
 - Praxistaugliche Informationsquelle für die **FFH-Verträglichkeitsprüfung** von Projekten (Straßenbau, BImSch-Anlagen, Landwirtschaftliche Betriebe).
 - Politik/Verwaltung kann gemeinsam mit LandwirtInnen **Maßnahmen zur Reduktion** der Stickstoffbelastung erarbeiten.

Defizite des Rechtsrahmens (Übersicht N-Emissionen) II

- **Maßnahme:** Rechtsgrundlage schaffen zur Vernetzung und Nutzung bereits **existierender Informationen aus Datenbanken** für die Genehmigungs- und Vollzugspraxis:
 - HIT-Datenbank: Herkunfts- und Informationssysteme für Tiere
 - InVeKos-Datenbank: Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem der EU zu Zahlungsansprüchen von landwirtschaftlichen Betrieben
 - Standort der Tiere (Viehverkehrsverordnung - ViehVerkV)
- Die Datenbanken ergeben in der Zusammenschau eine **genaue Beschreibung, von der Anzahl der gehaltenen Tier und der Lage der Ställe**, bis zur Flächenausstattung eines Betriebes und wären somit sehr hilfreich für eine **genauere Bestimmung von Emissionsquellen, insbesondere für Ammoniak.**

Defizite des Rechtsrahmens (Agrarrecht)

- Zur **Stickstoffbilanzierung** auf landwirtschaftlich genutzten Flächen/ des Betriebs muss die Methodik des **Critical Surplus weiterentwickelt** und **harmonisiert** werden. Harmonisierte CL und CS sind dabei für unterschiedliche Lagen der Landwirtschaftsfläche/ -betriebs notwendig, so z.B.:
 - **CS-A:** schutzguttypisch (Fläche ist selbst Schutzgut; Daten- und Bemessungsgrundlagen sind für gedüngte Flächen weiterentwickelte Critical Loads).
 - **CS-B:** gebietstypisch (im Einwirkungsbereich der landwirtschaftlich genutzten Fläche(n) liegt ein Schutzgut/liegen mehrere Schutzgüter; Daten- und Bemessungsgrundlagen sind Critical Levels).
 - **CS-C:** betriebstypisch (kein Schutzgut im Einwirkungsbereich, Daten- und Bemessungsgrundlagen sind beispielhafte Hoftorbilanzen für den Stand der Technik bei bestimmten Betriebstypen)

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene)

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene) I

Wozu braucht es ein Stickstoffgesetz?

- Stickstoffgesetz ist der Anker für integrierende / medienübergreifende Regelungen (Ziel einer Stickstoffstrategie?!).
- Regelung sektorübergreifender Definitionen (Critical Load, etc.)
- Regelungen zum gebietsbezogenen Schutz der Ökosysteme (Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft).
- Regelung sektoraler N-Reduktionsziele und Monitoring.
- Regelung zu Indikator, der die Überschreitung von Zielwerten der N-Emission bzw. N-Immission für einzelne Schutzgüter integriert beschreibt (DESTINO-Projekt).
- Verzahnung der Stickstoffregelungen mit dem übrigen Umweltrecht (z.B. Immissionsschutz-, Naturschutz-, Wasser- und Düngerecht)

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene) II

Stickstoffgesetz: Anker für integrierende / medienübergreifende Regelungen

- Ein Stickstoffgesetz muss integrierende Regelungen, die für alle relevanten Regelungsbereiche gelten, aufnehmen.
- Das **Bund-Länder Fachgespräch Stickstoffbilanz (FGNB)** hat am 13./14.9.2017 in Bonn beschlossen:
 - *„bundesweite, medienübergreifende gesetzliche Regelung der Belastungsgrenzen (unter Federführung des Umweltressorts)“ in einem „Bundes-Stickstoffgesetz (Arbeitsbegriff) zu bündeln“.*
 - *„Denn nur so können methodisch konsistente Regelungen geschaffen werden“, mit denen „Stickstoffkonzentrationen, Stickstoffflüsse und Stickstoffüberschüsse rechtssicher und methodisch konsistent ermittelt, bewertet und nötigenfalls beschränkt werden.“ (TOP 4 des Protokolls).*

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene) III

Vorgaben zu Reduktionszielen und Monitoring:

- Verbindliche (nationale) Reduktionsziele für den N-Gesamteintrag.
- Verbindliche Vorgaben zum Maximaleintrag an reaktivem Stickstoff für geschützte Biotope.
- Reduktionsziele für den N-Eintrag der einzelnen Sektoren entsprechend ihrem Beitrag.
- Monitoring, um die Einhaltung der Reduktionsziele zu überprüfen.

So kann mittel- bis langfristig die Hintergrundbelastung von Stickstoff wirksam gesenkt und ihre Einhaltung überwacht werden.

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene) IV

- Definitionen:** Insbesondere die folgenden Begriffe müssen für alle (sektoralen) Regelungsbereiche gleichermaßen, verständlich und einheitlich festgelegt und angewendet werden:

Begriff	Beschreibung
Critical Level (Abk. „CLE“)	Biodiversitätsspezifische „kritische N-Konzentrationen“ in der Luft
Critical Load (Abk. „CL“):	Lebensraumtypspezifische „kritische N-Eintragsraten
Critical surplus (Abk. „CS“):	Kritische N-Überschüsse
CS-A	schutzguttypische kritische Stickstoffüberschüsse für die Landwirtschaft
CS-B	gebietstypische kritische Stickstoffüberschüsse für die Landwirtschaft

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene) V

- Zu prüfen wäre, ob auch die **Stickstoffbilanzierung** in einem Stickstoffgesetz geregelt werden sollte:
 - Für Deutschland und die Bundesländer existiert keine Gesamt-N-Bilanz, die N-Bilanzen aus der Landwirtschaft, dem Verkehr und der Industrie vereint.
 - **UBA-Projekt „DESTINO“**: Erarbeitung eines Indikators und eines Zielwert pro Schutzgut (insg. 6 Schutzgüter), der die Überschreitung von Zielwerten der N-Emission bzw. N-Immission beschreibt. Sowie Gesamtindikator und -zielwert.

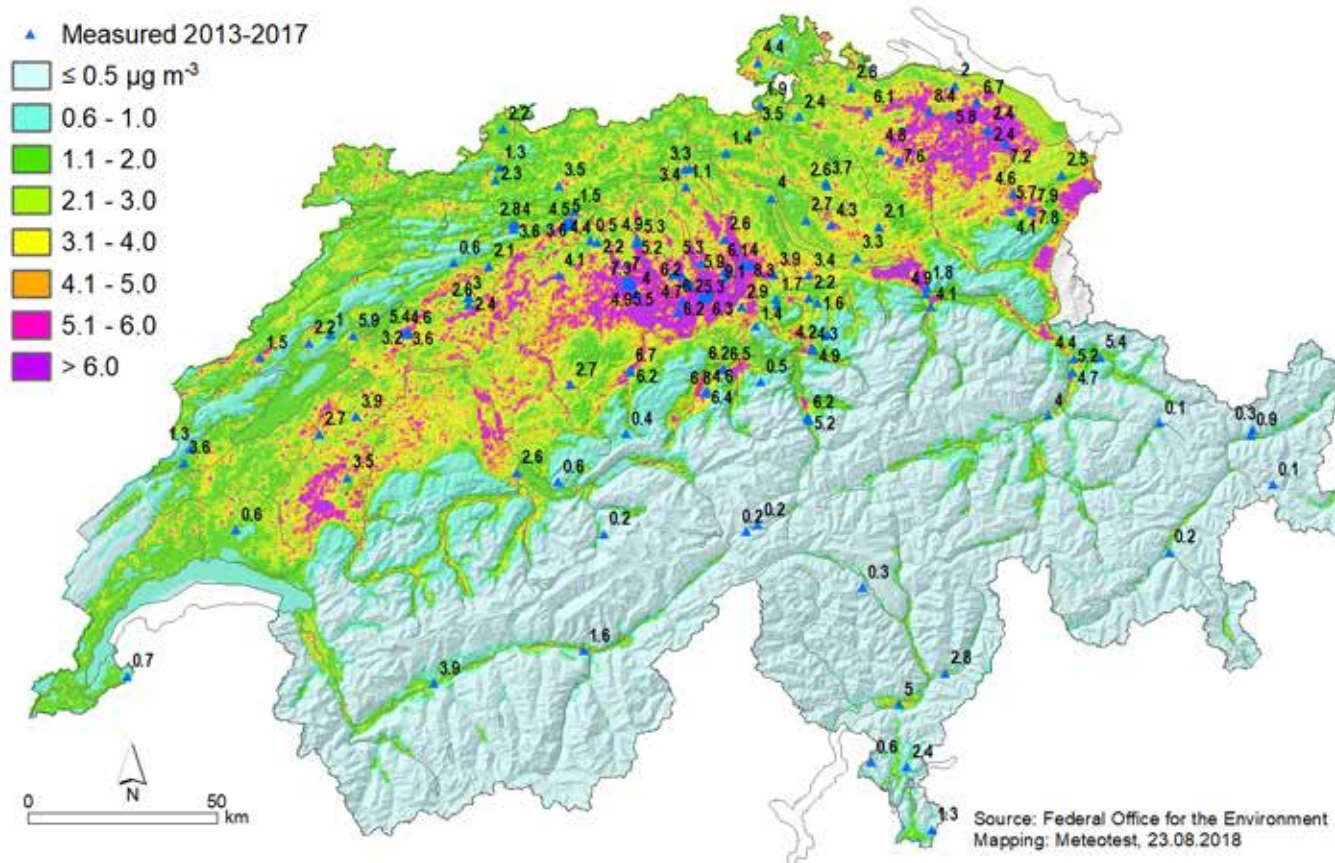
Schutzgut	Parameter	Indikator
Biologische Vielfalt terrestrischer Ökosysteme	Critical Level NH ₃ (Konzentration Luft)	NH ₃ -Emissionen
Eutrophierung terrestrischer	Critical Load N-total (Deposition Boden)	NH ₃ - und NO _x -Emissionen

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene) VI

- **Monitoring** der Deposition von reaktivem Stickstoff ausbauen:
 - Medienübergreifendes Monitoring der reaktiven Stickstoffdeposition – **insbesondere Ammoniak** (nur für Umweltmedien getrennt: Luftqualität, Boden, Nitratüberwachung im Grundwasser und Oberflächengewässer).
 - Umfassendes Biodiversitätsmonitoring, welches den Zustand der Biodiversität in ihren wichtigsten Kompartimenten abbildet.

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene) VII

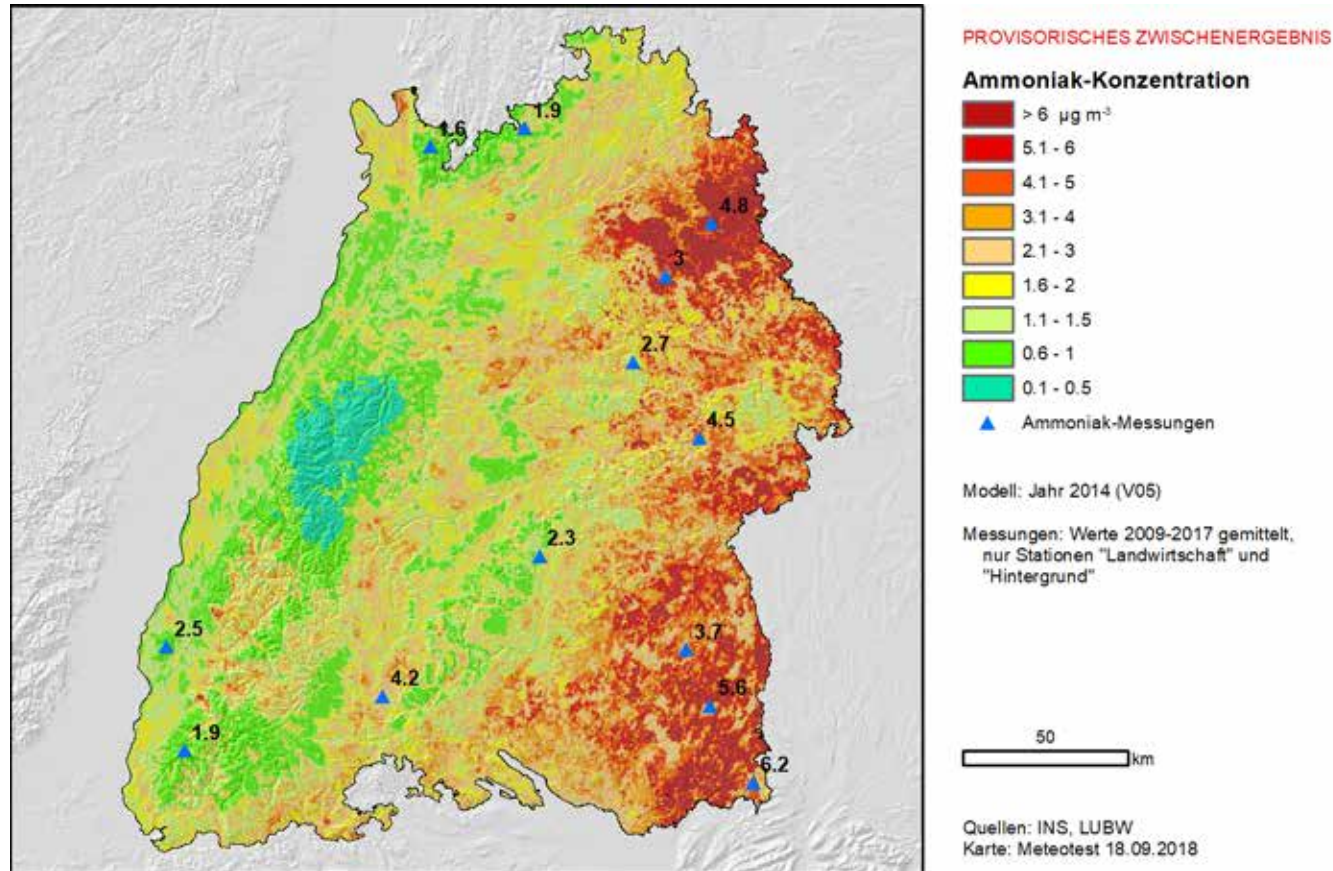
- Monitoring von Ammoniak – Beispiel Schweiz:



(Karte kann heruntergeladen werden unter: <https://map.geo.admin.ch>)

Stickstoffgesetz (auf Bundes- oder Landesebene) VIII

- **Monitoring** von Ammoniak – Beispiel Baden-Württemberg:



(Vorläufiges Ergebnis des Hektar-Modells, Stand: September 2018)

Werkzeug zur Bewertung von N-Einträgen I

Wozu ein Werkzeug zur Bewertung von Stickstoffeinträgen?

- Es braucht Werkzeug und Kriterien für die Verwaltung:
 - Zum effektiven Monitoring der Ist-Belastung,
 - Zur kumulierten Bewertung aller N-Einträge aus Landwirtschaft, Industrie und Verkehr
 - Festsetzung der zulässigen Einträge in das jeweilige FFH-Gebiet.
- Das Werkzeug kann eine zentrale Rolle bei einer integrierten Strategie zum Schutz von Natura-2000-Gebieten spielen.

Werkzeug zur Bewertung von N-Einträgen II

- Der EuGH begrüßt die „Koordinierung der Verträglichkeitsprüfung von potenziellen Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten durch ein zentrales Planungsinstrument“ („**programmatische Globalprüfung**“ wie im PAS), anstatt von Einzelprüfungen (EuGH, Rn. 37 ff., 44, 67):
 - **Prüfung kumulativer Auswirkungen:** „Es bestünde immer das Risiko, bestimmte Quellen nicht oder im Widerspruch zur Prüfung anderer Projekte zu berücksichtigen. Dieses Risiko wäre bei parallel stattfindenden gesonderten Prüfungen besonders ausgeprägt“. (EuGH, Rn. 42)
 - **Praktikable Umsetzung komplexer Bewertungen:** insbesondere räumliche und zeitliche Korrektur der Ammoniakkonzentrations- und Stickstoffdepositionsdaten sowie der standortspezifischen Critical Loads.
 - **Allerdings** stellt der EuGH an eine solche Globalprüfung erhebliche Anforderungen, die das PAS in den Niederlanden - nach Ansicht Kokott - noch nicht ganz erreicht (z.B. Critical Loads sind unbedingt einzuhalten und können nicht weggewogen werden, z.B. „Vorteile für die Natur“ gegenüber „Lasten für die Gesellschaft“). (EuGH, Rn. 65)

Kontakt:

Andreas Hermann

Öko-Institut e.V.

a.hermann@oeko.de