Umwelt- und Naturschutzrecht in der Landwirtschaft: Rechtsprechungsübersicht und aktuelle Entwicklungen

Ursula Philipp-Gerlach
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Vortrag zum Seminar „Umweltrecht – Vollzugsdefizite erkennen und beheben*“, IDUR, (September 2021)*

Kanzlei Philipp-Gerlach und Teßmer
Niddastr. 72
60329 Frankfurt am Main
069 – 4003 40013; kanzlei@pg-t.de

- Hoher Pestizideinsatz
- Verkürzung der Fruchtfolge
- Stickstoffüberschuss
- Vergrößerung der Schlaggröße
- Wiesenumbruch
- Entwässerung
- ….

1. Gesetzesnovellierungen
- BNatSchG
  - Biozideinsatz -
- KSchG
- GAP (Gemeinsame Agrarpolitik)

2. Rechtsprechung
- Umwandlung von Grünland in Ackerland
- Ausbringung von Pflanzenschutzmittel
- Landwirtschaftliche Bodennutzung in Natura 2000-Gebieten (Pflanzenschutz/Spargelanbau)

4. Naturschutz nur mit Landwirten möglich!

Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 18.08.2021 (BGBl 2021, 20.08.2021)

Insektenschutz

Weniger Pflanzenschutzmittel einsetzen

Um die Lebensbedingungen für Insekten zu verbessern, wird der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln deutlich eingeschränkt. So ist der Einsatz von Glyphosat in der Landwirtschaft nur noch bis Ende 2023 zulässig. Seit dem 8. September 2021 ist die Anwendu von Glyphosat direkt vor der Ernte sowie auf öffentlichen Grünflächen und in Privatgärten grundsätzlich verboten. Wichtige Fragen und Antworten zu den neuen Regeln.

Insekten sind für unsere Ökosysteme unverzichtbar, zum Beispiel für die Bestäubung von Pflanzen.
Foto: imago images/Arnulf Hettrich

https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/insekten-schuetzen-1852558

- Natur auf Zeit
- Landschaftsplanung
- Lichtverschmutzung
- Erweiterung gesetzlich geschützte Biotope
- Ausbringung von Biozidprodukten
- Änderung Pflanzenschutzgesetz

§ 30 Abs. 2

(neu) Nr. 7 magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen nach Anhang I der FFH-Richtlinie und Streuobstwiesen, Steinriegel und Trockenmauern

Ausbringung von Biozidprodukten, § 30a BNatSchG

Verbot der Ausbringung in:

- Naturschutzgebieten
- Nationalparken
- Nationalen Naturmonumenten,
- Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten,
- Naturdenkmälern sowie gesetzlich geschützten Biotopen

Produktart 18 (Insektizide, Akarizide und Produkte gegen andere Anthropoden) des Anhangs V der …. Verordnung

Ausnahmen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier möglich.

Klimaschutzgesetz

- Reduktionspflichten Landwirtschaft:

Anlage 2 zu § 4 KSchG:

Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030:

2020 – 70 Mio. Tonnen CO2-Äquivalente

….

2030 – 56 Mio. Tonnen CO2-Äquivalente

Landnutzung, § 3a KSchG – CO2-Speicher

Die meisten natürlichen Ökosysteme können Kohlendioxid aus der Atmosphäre binden, indem Kohlenstoff in ihnen gespeichert wird. Sie können zur Begrenzung des Klimawandels beitragen, wenn die Ökosysteme sowie ihre Funktion als Kohlenstoffspeicher und –senke geschützt und gestärkt werden.

Erforderlich, weil …

Die Treibhausgasemissionen können mit den gegenwärtigen Minderungspotentialen nicht in allen Sektoren, insbesondere nicht in der Landwirtschaft auf Null reduziert werden.

Minus 25 Mio. Tonnen Kohlendioxid-Äquivalente bis 2030

Minus 35 Mio. Tonnen Kohlendioxid-Äquivalente bis 2040

Minus 40 Mio. Tonnen Kohlendioxid-Äquivalente bis 2045

Wie sollen die Ziele erreicht werden?

- Reduktion CO2
- Weniger Stickstoffüberschüsse
- Mehr Ökolandbau
- Weniger Emissionen aus Tierhaltung
- ……..

- Beitrag der Landnutzung zur Speicherung
- Erhalt von Dauergrünland
- Humuserhalt und –aufbau im Ackerland
- Schutz von Moorböden, einschließlich Reduzierung von Torfwendung in Kultursubstraten
- Erhalt und nachhaltige Bewirtschaftung von Wälder und Holzverwendung

- .....

Alles freiwillig?

Finanzielle Anreize?

Naturschutzrechtliche Instrumente?

Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz - GAPKondG)

G. v. 16.07.2021 BGBl. I S. 2996 (Nr. 46)

Geltung ab 23.07.2021, abweichend siehe § 24; FNA: 7847-45 Sonstige Marktordnungsvorschriften, EWG-Durchführungsbestimmungen

Drucksachen / Entwurf / Begründung | wird in 2 Vorschriften zitiert

Eingangsformel

https://www.buzer.de/GAPKondG.htm

Kapitel 1 Allgemeine Vorschriften
§ 1 Anwendungsbereich
§ 2 Anwendbare Rechtsvorschriften
§ 3 Grundanforderungen an die Betriebsführung, Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand
Kapitel 2 GLÖZ-Standards
Abschnitt 1 Erhaltung von Dauergrünland
§ 4 Dauergrünlandanteil auf regionaler Ebene
§ 5 Genehmigungspflicht für Umwandlungen
§ 6 Umwandlung von Dauergrünland ohne Genehmigungsvorbehalt
§ 7 Bagatellregelung
§ 8 Bekanntmachung des Referenzanteils; Abnahme des Dauergrünlandanteils
§ 9 Verordnungsermächtigungen zur Erhaltung des Dauergrünlands
Abschnitt 2 Weitere GLÖZ-Standards
§ 10 Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren
§ 11 Mindestanteil von Ackerland an nichtproduktiven Flächen
§ 12 Umweltsensibles Dauergrünland; Verordnungsermächtigung
Kapitel 3 Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssystem
Abschnitt 1 Verwaltungs- und Kontrollsystem
§ 13 Anwendung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems
§ 14 Kontrollen
§ 15 Antragsablehnung bei einer Verhinderung von Kontrollen
§ 16 Mindestkontrollsatz; Kontrollstichproben
§ 17 Zeitraum der Kontrollen
§ 18 Kontrollbericht; Information des Begünstigten

BVerwG, U. v. 30.03.301, 3 C 7.20

Rechtstreitigkeit eines Schäfers wegen nicht Anerkennung einer Fläche als Dauergrünland – (Der Kläger begehrt eine höhere Ausgleichszahlung und streitet hierfür um die Anerkennung von Flächen als förderfähig, landwirtschaftlich genutztes Dauergrünland)

Leitsätze:

1. Ein Beurteilungsspielraum bei der Konkretisierung des unionsrechtlichen Dauergrünlandbegriffs steht der Bewilligungsbehörde nicht zu.
2. Die Anerkennung einer (Teil-)Fläche als Dauergrünland setzt eine entsprechende effektive Nutzung voraus; das Vegetationsbild einer mehrjährigen Sukzession verholzender Pflanzen steht der Annahme einer solchen Nutzung ebenso entgegen wie ein flächenhaft vorherrschender Aufwuchs von Nichtfutterpflanzen.

Einsatz von Pflanzenschutzmittel („Karate Forst flüssig“ mit Luftfahrzeugen im Kronenbereich von Wäldern)

- Erforderlich ist eine pflanzenschutzrechtliche Genehmigung gem. § 18 Abs. 2 S. 1 PflSchG
  - Pflichtgemäßes Ermessen
  - Artenschutz (§ 13 PflSchG)
    - Europäische Vogelarten
    - U.a. auch Fledermäuse und Reptilien (Zauneidechse und Schlingnatter)
      - Keine Prüfung erfolgt
      - Offensichtliche Rechtswidrigkeit
      - Vollzug wurde ausgesetzt – Hubschrauber durfte nicht fliegen

Das Verwaltungsgericht hat angenommen, bereits der vom Antragsteller auf den Flurstücken und (vormals teilw.) 2013 bzw. 2014 vorgenommene **Umbruch von Grünland in Ackerland stelle einen Eingriff i.S.d. § 14 BNatSchG dar.**

Danach seien Eingriffe in Natur und Landschaft Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

Bei dem vom Antragsteller vorgenommenen Umbruch handele es sich um eine Veränderung sowohl der Gestalt als auch der Nutzung der betroffenen Grundflächen. Die Flurstücke seien vor dem Umbruch Grünland im naturschutzrechtlichen Sinne gewesen.

Ob eine Fläche als Dauergrünland genutzt wird, ist, wie auch das Verwaltungsgericht angenommen hat, im Rahmen des § 14 Abs. 1 BNatSchG nach der Verkehrsanschauung zu beurteilen.

Danach wird eine Fläche regelmäßig Dauergrünland sein, wenn eine Grünlandfläche mindestens fünf Jahre nicht mehr Bestandteil der Fruchtfolge eines landwirtschaftlichen Betriebes ist. Von dieser Frist gehen die agrarförderrechtlichen Bestimmungen (vgl. etwa Art. 4 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung <EU> Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 <ABl. L 347 S. 608>) aus, die schon wegen ihrer wirtschaftlichen Bedeutung die Verkehrsanschauung maßgeblich prägen.

Die extensive Nutzung als Dauergrünland und die intensive ackerbauliche Nutzung sind unterschiedliche Nutzungsarten, so dass der Umbruch von Dauergrünland für den Anbau von Feldfrüchten die Nutzung im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG verändert (BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2019 - 4 C 4/18 -, Rn. 12, juris).

Landwirtschaftliche Bodennutzung in Natura 2000-Gebieten

- Nach § 34 BNatSchG ist eine **Verträglichkeitsprüfung** durchzuführen, wenn die Wahrscheinlichkeit oder Gefahr besteht, dass ein Plan oder Projekt das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigt, nicht anhand objektiver Umstände ausgeschlossen werden kann. (vgl. EuGH, C.127/02 (Herzmuschelfischerei)

- Lange war umstritten, ob die **landwirtschaftliche Bodennutzung** ein Projekt in diesem Sinne darstellt.
  - **BVerwG**, Urt. V. 1.11.2012 – 9 A 18-11, Rn. 89: Die landwirtschaftliche Bodennutzung stellt im Regelfall kein Eingriff und damit kein Projekt im Sinne des FFH-Rechts dar, solange die Ziele des Naturschutzrechts berücksichtigt werden.

- Aber: EuGH, Urteil v. 7.11.2018 – C-293/17 und C-294/17 verlangt sehr wohl eine Prüfung, dass keine wissenschaftlichen Zweifel bestehen, dass ein Projekt im Einzelfall schädliche Auswirkungen auf das betreffende Gebiet haben könne.
  - In Anbetracht der erheblichen Auswirkungen von Maßnahmen der landwirtschaftlichen Bodennutzung auf die Umwelt und die Natur – einzeln oder kumulativ – lassen sich wie die vom EuGH dargestellten Gefahren nicht allgemein ausschließen, wenn es sich in der Nähe oder in einem Natura 2000-Gebiet insbesondere bei nicht alltäglichen landwirtschaftlichen Maßnahmen wie der Einsatz von Pflanzenschutz- oder Düngemitteln handelt.

Bedeutung für die Praxis: Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung

- Anzeige nach § 34 Abs. 6 BNatSchG
  - Vom Gesetz vorgesehen, wenig praktikabel
- Vorverlagerung der FFH-Verträglichkeitsprüfung
  - FFH-VP im Rahmen der Unterschutzstellung: Dabei Bewertung der im Gebiet ausgeübten und zu erwartenden landwirtschaftlichen Bodennutzung.
  - FFH-VP im Rahmen der Managementplanung: Die im Gebiet vorhandene landwirtschaftliche Bodennutzung wird einer „vorgezogenen FFH-VP“ unterzogen, unverträgliche Bewirtschaftungshandlungen werden identifiziert und Hinweise gegeben, unter welchen Bedingungen bestimmte Aktivitäten zugelassen werden können.

§ 34 BNatSchG
Spargelanbau in FFH-Gebieten: FFH-VU erforderlich

Vogelwelt leidet unter Folien-Spargel

Zwischenerfolg für Umweltverbände in Brandenburg: Behörde muss Anbau unter Folie prüfen

Vor über einem Jahr, im Januar 2017, haben die Grüne Liga Brandenburg und der NABU Brandenburg beim Landkreis Potsdam-Mittelmark einen Antrag auf Einschreiten gegen den Spargelanbau unter Folie gestellt. Es ging um 16 Felder mit Folienbespannung, die Spargelbauern im Europäischen Vogelschutzgebiet „Mittlere Havelniederung" bewirtschafteten. Die Verbände beantragten, die Folienbespannung zu untersagen, solange keine Ausnahmeerlaubnis vorliegt.

Seit mehr als zehn Jahren decken Bauern Felder in dem Vogelschutzgebiet mit Plastikfolien ab. Nach einem Gutachten aus dem Jahr 2013 sind 21 Vogelarten innerhalb des Untersuchungsgebiets lokal ausgestorben, sechs davon sind im Rahmen der Erhaltungsziele des Vogelschutzgebiets besonders geschützt. Aus dem Gutachten lässt sich ableiten, dass es bei 13 geschützten Vogelarten eine Verschlechterung gegeben hat. Es handelt sich um elf Arten, die nach der EU-Vogelschutzrichtlinie besonders schützenswert sind, und zwei Zugvogelarten.

Dem Gutachten ist zu entnehmen, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Anbau unter Folie und dem erheblichen Bestandsrückgang gibt, vor allem weil die Folienflächen als Brut- und Nahrungsflächen wegfallen. Zu den indirekten Auswirkungen gehören demnach ein verstärkter Chemieeinsatz auf den Feldern, der Ausbau des Wegenetzes mit Hecken- und Baumrodung sowie die Verschlechterung des Wasserhaushalts. Weitere Untersuchungen bestätigen den Zusammenhang zwischen dem Unter-Folie-Anbau und den negativen Auswirkungen auf die Vogelwelt, auch die Verschlechterung des Erhaltungszustands wird belegt.

Das ist ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot in der europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie), so dass für die Naturschutzverbände klar ist: Die zuständigen Behörden sind verpflichtet einzuschreiten.

Eine der verschwundenen Vogelarten ist die Sperbergrasmücke.

Foto: Wouter van der Ham, waarneming.nl/foto/view/11893354

Folie jetzt nicht mehr automatisch in Ordnung

Doch auf den Antrag der beiden Verbände reagierte die Naturschutzbehörde des Landkreises Potsdam-Mittelmark mehrere Monate gar nicht. Im vergangenen September lehnte sie den Antrag schließlich ab. Das begründete die Behörde damit, dass auf den betreffenden Feldern gerade keine Folien gespannt seien und die Bewirtschafter nicht angekündigt hätten, dort in Zukunft Folie verwenden zu wollen. Ein Einschreiten sei deshalb gar nicht möglich.

Gegen die Ablehnung legten Grüne Liga und NABU Widerspruch ein. Eine Besichtigung vor Ort hatte ergeben, dass der Bewirtschafter auf einem der Felder erneut Folie gespannt hatte. Auch der Bewirtschafter eines anderen Feldes innerhalb des Vogelschutzgebiets hatte dieses mit Folie bespannt.

Nun sah der Landkreis offenbar keine andere Möglichkeit mehr, als tätig zu werden. Er wies die Bewirtschafter auf ihre Anzeigepflicht nach dem Bundesnaturschutzgesetz hin und stellte fest, dass eine Vogelschutz-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen sei. Dafür hätten die Bewirtschafter die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

Nach dem Kenntnisstand der Verbände ist das bisher nicht geschehen. Die Aufforderung des Landkreises ist dennoch ein wichtiger Zwischenerfolg für den Naturschutz. Ohne Wenn und Aber wird anerkannt, dass der Unter-Folie-Anbau ein anzeigepflichtiges Vorhaben darstellt und naturschutzrechtlich geprüft werden muss. In der Vergangenheit war das unter Verweis auf die „gute fachliche Praxis" der Landwirtschaft mehrfach bestritten worden. Außerdem hat der Landkreis indirekt bestätigt, dass der Spargelanbau unter Folie – eventuell zusammen mit anderen Vorhaben – das Vogelschutzgebiet erheblich beeinträchtigen kann. Denn das ist die gesetzliche Voraussetzung für die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung. *Tim Stähle*

Weitere Informationen:
www.grueneliga-brandenburg.de
Tel. 0331 / 2015520

Zu Unrecht mit Ehre überhäuft?

Der Langblättrige Ehrenpreis ist Blume des Jahres 2018

Vertragsnaturschutz, § 3 Abs. 3 BNatSchG

- Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege soll vorrangig geprüft werden, ob der Zweck mit angemessenen Aufwand auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann.

  - Die Mitwirkung der Landwirte ist essentielle Voraussetzung zum Erhalt der Kulturlandschaft.

„Der einzelne Landwirt wird durch falsche Vorgaben der EU-Agrarpolitik, durch die Marktmacht der Lebensmittelindustrie und den Druck der agrochemischen Konzerne getrieben. Die Gesellschaft soll oder muss ihn aus dieser Situation herausholen, damit bäuerliche Tätigkeit wieder eingebettet in natürliche Systeme erfolgen kann.“

(BBN; DNR DRL – 2017, Sothmann, LBV)

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!

www.idur.de
info@idur.de

Informationsdienst Umweltrecht e. V.