

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gero Clemens Hocker, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/8534 –

Problemorientierte Lösungsansätze zur Einhaltung der EU-Nitratrichtlinie

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Jahr 2017 wurde in Deutschland letztmalig das Düngerecht novelliert. Die in diesem Zuge geänderte und für die Landwirtschaft maßgebliche Düngeverordnung ist seit Juni 2017 in Kraft. Die Änderungen wurden unter anderem aufgrund eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof vorgenommen, das die Europäische Kommission im Oktober 2013 wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie gegen Deutschland eingeleitet hat. Im Juni 2018 wurde Deutschland vom Europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen die Richtlinie verurteilt. Dieses Urteil basiert auf der alten, vor der Novellierung gültigen Düngeverordnung.

Aufgrund des Urteils berät die Bundesregierung aktuell mit der EU-Kommission über eine weitere Verschärfung der Düngeverordnung. Die EU-Kommission kritisiere vor allem den gesamtbetrieblichen Nährstoffvergleich mit dem zulässigen Kontrollwert von 60 kg Stickstoff pro Hektar als zu hoch, und halte die Maßnahmen in den Gebieten mit einem Nitratwert über 50 mg/l im Grundwasser für nicht ausreichend (www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2019/032-Duengeverordnung.html). Daher solle der Nährstoffvergleich samt Kontrollwert gestrichen und durch eine flächenspezifische Aufzeichnungspflicht ersetzt werden, wobei der errechnete Düngebedarf durch die Düngungsmaßnahmen nicht überschritten werden dürfe. Diese Regelung solle deutschlandweit gelten. Für nitratbelastete Gebiete seien weitere Einschränkungen der Düngung geplant.

Die EU-Nitratrichtlinie von 1991 (Richtlinie 91/676/EWG) zielt darauf ab, die Wasserqualität in Europa zu schützen, indem die Grund- und Oberflächengewässer vor Nitratverunreinigungen aus landwirtschaftlichen Quellen bewahrt und gute fachliche Praktiken in der Landwirtschaft gefördert werden. Die Düngeverordnung ist somit die deutsche Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie. Damit Deutschland die EU-Nitratrichtlinie einhält, ist es aus Sicht der Fragesteller entscheidend, dort anzusetzen, wo problematische Nitratemissionen entstehen. Hingegen bringen Regelungen, die in ganz Deutschland eine Düngung gemäß guter fachlicher Praxis untersagen und lediglich zu mehr Aufzeichnungspflichten für die Landwirte führen, keinen Fortschritt in der Sache.

1. Auf welche Art und Weise werden die deutschlandweit geplanten veränderten Aufzeichnungspflichten nach Auffassung der Bundesregierung dazu führen, dass weniger Nitrat ins Grundwasser gelangt?

Es wird erwogen, den Wegfall des Nährstoffvergleichs durch eine schlagspezifische Aufzeichnungspflicht über die tatsächlich aufgebrauchten organischen und mineralischen Düngermengen zu ersetzen. Durch die Aufzeichnungen kann die auf dem Einzelschlag bzw. der Bewirtschaftungseinheit tatsächlich ausgebrachte Düngermenge überprüft werden. Bei der Düngedarfsermittlung wird unter Berücksichtigung einer standortspezifisch realistischen Ertragsersparung, welche sich aus dem jährlich zu aktualisierenden Mittelwert der vergangenen drei Anbaujahre errechnet, die für eine bedarfsgerechte Düngung aufzubringende Nährstoffmenge ermittelt. Über die Erträge lässt sich auch die Stickstoffabfuhr mit der Ernte abbilden, so dass auch die Möglichkeit der Nährstoffbilanzierung von der Einzelschlag- bis zur Betriebsebene prinzipiell erhalten bleibt. Die endgültige Regelung und Umsetzung bleibt abzuwarten. Die schlagweise Aufzeichnung der eingesetzten Düngemittel ist in vielen Betrieben seit Jahren Standard, um die Effizienz des Düngemittelsatzes in Relation zu den erreichten Naturalerträgen bewerten und Defizite identifizieren zu können (Ackerschlagkarteien/Naturalbuchhaltung).

Bei Bedarf können die Länder die Daten schlagbezogen auswerten. Sofern dies erfolgt würden in Kombination mit der Stoffstrombilanzverordnung, welche auf belegbaren Daten basiert, mit der geplanten Aufzeichnungspflicht belastbare Zahlen für ein Nitrat-Monitoring zur Verfügung stehen. Mit Blick auf die Nitratrichtlinie könnte anhand solcher Zahlen zukünftig ergänzend zu den Ergebnissen aus dem Grundwassermonitoring frühzeitig die Wirksamkeit der Maßnahmen auf die Entwicklung der Nitratbelastung abgeleitet werden.

Die Düngereffizienz ist zielführend nur auf Ebene des Schlags bzw. der Bewirtschaftungseinheit zu bewerten.

2. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung für die Landwirtschaft, die in einem offenen System unter nicht vorhersagbaren äußeren Bedingungen arbeitet, möglich, jegliche Stickstoffemission auszuschließen, und wie bewertet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die geplante Abschaffung des Kontrollwertes in der Düngerverordnung?

Der Kontrollwert beinhaltet die unvermeidbaren Stickstoffverluste des offenen Systems Pflanze-Boden im Rahmen der bedarfsgerechten Stickstoffversorgung der Kulturpflanzen und soll gleichzeitig Umweltrisiken ausgehend von Stickstoffüberschüssen vermeiden. Unbestritten ist, dass die landwirtschaftliche Produktion in offenen Systemen erfolgt, wodurch sich aufgrund der Stickstoff-Dynamik und der von vielen Faktoren abhängigen Aufnahme der Nährstoffe durch die Pflanzen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen zwangsläufig Nährstoffverluste ergeben, die auch bei Anwendung der guten fachlichen Praxis und auch bei geringer Produktionsintensität nicht immer vollständig vermieden werden können.

In Abhängigkeit vom Betriebstyp ergeben sich auch bei Einhaltung aller Vorgaben der guten fachlichen Praxis deutliche Unterschiede in der Höhe der unvermeidbaren Nährstoffüberhänge. So muss z. B. bei tierhaltenden Betrieben im Vergleich zu reinen Marktfruchtbetrieben aufgrund eines i. d. R. höheren Einsatzes organischer Dünger mit einem deutlich höheren unvermeidlichen Stickstoffüberschuss gerechnet werden. Auch ein steigender Anteil von Raps, Körnerle-

guminosen oder Feldgemüse in der Fruchtfolge führt aufgrund der vergleichsweise hohen unvermeidbaren Rest-Stickstoffmengen auf dem Feld zu einer deutlichen Erhöhung der Stickstoffüberschüsse auf den Flächen.

3. Wie bewertet die Bundesregierung den in Frage 2 geschilderten Sachverhalt vor dem Hintergrund der Frühjahrs- und Sommertrockenheit des vergangenen Jahres, während dessen die zugeführten Nährstoffe nicht durch Pflanzenwachstum und Ertragsbildung umgesetzt werden konnten?

Die Düngbedarfsermittlung wird durch den Landwirt ex-ante vorgenommen. Bei Eintreten besonderer Umstände (z. B. witterungsbedingte Trockenheit) wird die tatsächlich ausgebrachte Düngermenge entsprechend der zu erwartenden Mindererträge bzw. der zum Düngungstermin bereits sichtbaren Mangelentwicklung des Pflanzenbestandes im Vegetationsverlauf reduziert. Bei nahezu allen Kulturpflanzen sind mehrere Düngetermine im Vegetationsverlauf zu bestimmten Entwicklungsstadien die Regel. Die bei der Düngbedarfsermittlung veranschlagten Erträge sind jährlich anzupassen.

Der Nährstoffvergleich als Ex-post-Indikator dokumentiert erst im Nachhinein die Nährstoffzufuhr und -abfuhr und liefert im Vergleich zu Düngbedarfsermittlung und Aufzeichnungspflicht keine zusätzlichen Informationen zu Beginn oder während der Vegetation, die dem Landwirt einen aktiven Eingriff in das Nährstoffmanagement nahelegen könnten. Der Kontrollwert kann Stickstoffüberschüsse also bestenfalls ex-post feststellen.

4. Wie bewertet die Bundesregierung den in Frage 2 geschilderten Sachverhalt vor dem Hintergrund der Bestimmungen des Bundesbodenschutzgesetzes zum Erhalt und Aufbau des Humusgehalts im Boden und der Notwendigkeit, hierfür eine Nettozufuhr organischer Substanz inklusive Stickstoff zu gewährleisten?

Der Prozess der Humuserhaltung kann nicht mit Hilfe des Kontrollwertes oder indirekt über die Menge des auf Betriebsebene zugeführten Stickstoffs abgebildet werden. Wie in den Antworten zu den Fragen 1 bis 3 erläutert, stellt der Nährstoffvergleich eine Betriebsbilanz dar, welche die Nährstoffströme lediglich als Durchschnitt der gesamten betrieblichen Fläche ausgibt. Ein Ungleichgewicht der Nährstoffzufuhr bleibt bei dieser Betrachtung weitgehend unerkannt. Für eine valide Humusbilanzierung muss eine Betrachtung der gesamten Fruchtfolge eines Schrages bzw. einer Bewirtschaftungseinheit erfolgen. Da Humus überwiegend aus Kohlenstoffverbindungen besteht, das Verhältnis Kohlenstoff zu Stickstoff (Corg/Nt ca. 8 bis 10) liegt bei ca. 8 bis 10 zu 1. Entscheidend für die Humusleistung ist der Kohlenstoffgehalt der Koppelprodukte (Erntereste, Blätter, Wurzeln etc.) der angebauten Fruchtarten. Ein negativer Stickstoffüberschuss kann daher allenfalls als ein grobes Indiz für einen möglichen Abbau von organischer Substanz gelten.

5. Inwiefern darf der errechnete Düngebedarf derzeit durch die durchgeführten Düngemaßnahmen überschritten werden, und inwiefern stellt die geplante Regelung, dies dürfe in Zukunft nicht mehr passieren, vor diesem Hintergrund eine Neuregelung dar?

Eine Überschreitung der nach Düngebedarfsermittlung festgestellten Düngermenge ist grundsätzlich nicht zulässig. Eine Überschreitung ist lediglich zulässig, wenn z. B. nachträglich eintretende Umstände wie Bestandsentwicklung oder Witterungsereignisse durch die nach Landesrecht zuständige Stelle festgestellt und bestätigt werden. Die Überschreitung ist unverzüglich aufzuzeichnen.

6. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung zutreffend, dass es nur eine Auslegung der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft geben kann, und wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Einführung und ggf. Verschärfung der Länderöffnungsklauseln in der Düngeverordnung, und wenn nein, warum nicht?

Die Düngeverordnung regelt die gute fachliche Praxis bei der Düngung. Mit § 13 Absatz 2 der Düngeverordnung wurde eine Länderermächtigung eingeführt. Die Länder sind danach verpflichtet, belastete Gebiete auszuweisen und dort mindestens drei wirksame Maßnahmen festzulegen. Durch die Länderermächtigung werden nicht in allen Regionen in Deutschland die gleichen Maßnahmen realisiert, sondern die Länder haben die Möglichkeit, die Maßnahmen nach den jeweiligen Gegebenheiten und Erfordernissen anzupassen. Für die Europäische Kommission ist die Länderöffnungsklausel ein wichtiger Punkt zur Umsetzung der Nitratrichtlinie. Sie fordert eine generelle Öffnungsklausel, damit die Länder auf die Probleme im Land bezogene regional wirksame Maßnahmen treffen können. Ferner werden weitere verpflichtende, bundesweit vorzulegende Maßnahmen gefordert.

7. Inwiefern sind die aktuellen Regelungen in der Düngeverordnung sowie die geplanten weiteren Verschärfungen darauf ausgerichtet, die Ursachen der Überschreitungen der Nitratwerte bei den Messstellen genau zu identifizieren und im Falle von landwirtschaftlicher Verursachung gezielt zu verfolgen, statt einschränkende Regelungen und zusätzliche Dokumentationspflichten ungezielt für alle landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland zu verursachen?
8. Ist nach Auffassung der Bundesregierung eine gezieltere Verfolgung der Überschreitung von Nitratwerten notwendig, und wenn ja, wie soll diese gewährleistet werden, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Deutschland hat von der Möglichkeit des Artikel 3 Absatz 5 der Nitratrichtlinie Gebrauch gemacht und wendet das Aktionsprogramm nach Artikel 5, das im Wesentlichen über die Düngeverordnung in nationales Recht umgesetzt wird, auf seinem gesamten Gebiet an. Mit der Düngeverordnung sollen somit vor allem die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung verringert und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorgebeugt werden. Entsprechend § 13 Absatz 2 der Düngeverordnung sind dabei in Gebieten mit besonderen Gewässerbelastungen weitergehende Maßnahmen erforderlich, um das Ziel einer Unterschreitung des in der Nitratrichtlinie gesetzten Wertes von 50 mg pro Liter schneller zu erreichen oder ansteigende Trends solcher Belastungen umzukehren. Den Landesregierungen wird daher nach § 13 Absatz 2 der Düngeverordnung die Befugnis übertragen, zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Rechtsverordnung gezielt zusätzliche Maßnahmen zu erlassen. Mit diesem Ansatz sollen einerseits in der Fläche die

Nährstoffemissionen durch die landwirtschaftliche Düngung auf ein gewässer-
verträgliches Maß begrenzt werden. Andererseits soll durch die Zusatzmaßnahmen die Gewässerqualität in den belasteten Gebieten verbessert werden. Das EU-Nitratmessnetz der Länder ist so ausgestaltet, dass die Wirkung der Aktionsprogramme (Düngeverordnung) überprüft werden und der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann, wie es in der Nitratrichtlinie vorgeschrieben ist. Die Identifizierung besonderer Belastungen erfolgt durch die Länder auf Grundlage gesonderter eigener Untersuchungen und weiterer Gewässermessstellen. Damit ist eine gezieltere Reaktion auf bestehende Belastungen möglich.

9. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung laut EU-Nitratrichtlinie zulässig, Ausnahmen von den in der Düngeverordnung festgelegten Regelungen zur Düngung und von den Dokumentationspflichten für Betriebe zu schaffen, die aufgrund der Betriebsstruktur beziehungsweise regionalen Struktur keine problematischen Nitratemissionen verursachen, um positive Anreize zu schaffen?

Diese Ausnahmen sind bereits Bestandteil der geltenden Düngeverordnung.

Wenn ein Land zusätzliche Maßnahmen nach § 13 Absatz 2 Satz 4 der Düngeverordnung vorschreibt, gelten nach § 13 Absatz 3 der Düngeverordnung die nach Landesrecht vorgeschriebenen Abweichungen nicht für Betriebe, die gegenüber der nach Landesrecht zuständigen Stelle nachweisen, dass der betriebliche Nährstoffvergleich nach § 8 Absatz 1 für Stickstoff nach Anlage 6 Zeile 10 im Durchschnitt der letzten drei Düngejahre den Kontrollwert von 35 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr nicht überschreitet. In diesem Fall gelten die allgemeinen Vorgaben der Düngeverordnung.

Ferner können die Länder nach § 13 Absatz 4 der Düngeverordnung auf Antrag Ausnahmen von den zusätzlichen Anforderungen nach § 13 Absatz 2 Satz 4 der Düngeverordnung genehmigen, wenn diese an einem Agrarumweltprogramm oder mehreren Agrarumweltprogrammen des Landes teilnehmen, die in besonderer Weise dem Grundwasserschutz dienen.

Die Pflicht zur Erstellung einer Düngebedarfsermittlung und eines Nährstoffvergleichs ist für folgende Flächen bzw. Betriebe nicht erforderlich:

- Flächen, auf denen nur Zierpflanzen oder Weihnachtsbaumkulturen angebaut werden, Baumschul-, Rebschul-, Strauchbeeren- und Baumobstflächen, nicht im Ertrag stehende Dauerkulturflächen des Wein- oder Obstbaus sowie Flächen, die der Erzeugung schnellwüchsiger Forstgehölze zur energetischen Nutzung dienen,
- Flächen mit ausschließlicher Weidehaltung bei einem jährlichen Stickstoffanfall (Stickstoffausscheidung) an Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft von bis zu 100 Kilogramm Stickstoff je Hektar, wenn keine zusätzliche Stickstoffdüngung erfolgt,
- Betriebe, die auf keinem Schlag wesentliche Nährstoffmengen an Stickstoff oder Phosphat mit Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten, Pflanzenhilfsmitteln oder Abfällen zur Beseitigung nach § 28 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes aufbringen,

- Betriebe, die abzüglich von Flächen nach den Nummern 1 und 2 weniger als 15 Hektar landwirtschaftlich genutzte Fläche bewirtschaften, höchstens bis zu zwei Hektar Gemüse, Hopfen, Wein oder Erdbeeren anbauen, einen jährlichen Nährstoffanfall aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft von nicht mehr als 750 Kilogramm Stickstoff je Betrieb aufweisen und keine außerhalb des Betriebes anfallenden Wirtschaftsdünger sowie organischen und organisch-mineralischen Düngemittel, bei denen es sich um Gärrückstände aus dem Betrieb einer Biogasanlage handelt, übernehmen und aufbringen.

10. Wenn Frage 9 mit ja beantwortet wird, plant die Bundesregierung die Einführung entsprechender Ausnahmen, und wenn Frage 9 mit nein beantwortet wird, wird sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für entsprechende Ausnahmen einsetzen?

Die Gespräche der Bundesregierung mit der Europäischen Kommission zur Umsetzung des EuGH-Urteils dauern an. Daher können auch noch keine genauen Aussagen zum zukünftigen Düngerecht gemacht werden.

11. Bei welchen landwirtschaftlichen Kulturen und Fruchtfolgen entstehen nach Auffassung der Bundesregierung durch die aktuelle Regelung der Düngung und durch die geplanten weiteren Verschärfungen Probleme in der Praxis, weil eine bedarfsgerechte Nährstoffversorgung nicht mehr möglich ist?

Durch die aktuelle Regelung der Düngeverordnung aus 2017 ergeben sich allenfalls vereinzelt Probleme hinsichtlich einer bedarfsgerechten Nährstoffversorgung der Kulturpflanzen in der Praxis. Diese Probleme sind dann mitunter vor allem auf eine nicht standortangepasste Wahl der Fruchtarten zurückzuführen.

Die geplanten weiteren Maßnahmen bei der Düngung sind noch in der Diskussion. Insofern kann momentan keine Aussage getroffen werden zu den sich eventuell daraus ergebenden Wirkungen bei einzelnen Kulturen.

12. Bei welchen landwirtschaftlichen Kulturen und Fruchtfolgen entstehen nach Auffassung der Bundesregierung durch die aktuelle Regelung der Herbstdüngung und durch die geplanten weiteren Verschärfungen, sowohl was die erlaubten Nährstoffmengen, die zugelassenen landwirtschaftlichen Kulturen als auch die Bilanzierung von Wirtschaftsdünger betrifft, Probleme in der Praxis, weil eine bedarfsgerechte Nährstoffversorgung in diesem Zeitraum nicht mehr möglich ist?

Durch die derzeitigen Regelungen zur Herbstdüngung entstehen keine Probleme für die Praxis hinsichtlich der zulässigen Gesamtnährstoffzufuhr sowie der zur Düngung zugelassenen Kulturpflanzen. Durch die deutliche Verkürzung der zulässigen Ausbringungszeiträume für Wirtschaftsdünger kommt es zu einer zeitlichen und räumlichen Konzentration bei der Ausbringung und einer erhöhten überbetrieblichen Verbringung oder es wird auch der Ausbau der Lagerkapazitäten erforderlich.

Die geplanten weiteren Maßnahmen bei der Düngung sind noch in der Diskussion. Insofern kann momentan keine Aussage getroffen werden zu den sich eventuell daraus ergebenden Wirkungen bei einzelnen Kulturen.

13. Ist nach Auffassung der Bundesregierung mit der aktuellen Regelung der Düngung sowie mit den geplanten weiteren Verschärfungen noch gewährleistet, dass die deutschen Mühlen zuverlässig mit Qualitätsgetreide beliefert werden, was für die Landwirtschaft nachgelagerte Wirtschaftszweige und die dortige Aufrechterhaltung bestehender Lieferbeziehungen wichtig ist?

Infolge der aktuellen Regelung der Düngung ergeben sich keine Einschränkungen hinsichtlich der Erzeugung von Qualitätsgetreide für die deutschen Mühlen. Wissenschaftliche Untersuchungen unter Zugrundelegung der aktuellen Vorgaben haben gezeigt, dass die Proteingehalte auf guten Böden weiterhin erreicht werden können.

Die Gespräche der Bundesregierung mit der Europäischen Kommission zur Umsetzung des EuGH-Urteils dauern noch an.

14. Verfolgt die Bundesregierung das Ziel, dass vorhandener Wirtschaftsdünger, der in Überschussregionen nicht nachhaltig eingesetzt werden kann, in Ackerbauregionen zum Einsatz kommt, damit es dort durch die Einsparung von mineralischem Dünger insgesamt zu positiven Umwelteffekten kommt?

Das ist ein Ziel der Bundesregierung. Durch eine bessere Verteilung der Wirtschaftsdünger sowie Maßnahmen zum Tierwohl können die Regionen mit intensiver Tierhaltung entlastet werden.

15. Wenn Frage 14 mit ja beantwortet wird, was hat die Bundesregierung bisher getan, und was wird sie in Zukunft tun, damit dieses Ziel befördert wird, und wenn Frage 14 mit nein beantwortet wird, welche Ziele verfolgt die Bundesregierung bezüglich der Verwendung überschüssiger Wirtschaftsdüngermengen?

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das Land Nordrhein-Westfalen schlagen sieben Punkte vor, um die Situation in den Bereichen mit intensiver Tierhaltung zu entschärfen.

- Die Investitionsförderung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz soll genutzt werden, um insbesondere Investitionen in Lagerstätten, Maschinen und Geräte, die zur Emissionsminderung bei Wirtschaftsdüngern führen, auszubauen. Zudem soll die Gemeinschaftsaufgabe auch im Bereich nichtinvestiver Maßnahmen erweitert werden, um z. B. die emissionsarme Ausbringung zu fördern. Damit werden Probleme bei der bedarfsgerechten Verwertung flüssiger Wirtschaftsdünger entschärft.
- Mit einem Bundesprogramm Nährstoffe
 - soll die Ermittlung der Nährstoffgehalte von flüssigen Wirtschaftsdüngern während der Entnahme aus dem Lagerbehälter und während der Ausbringung durch das Verfahren der Nahinfrarotspektroskopie (NIRS) erprobt werden; damit soll die Menge der ausgebrachten Nährstoffe genauer bestimmt und die Einhaltung des ermittelten Düngebedarfs sichergestellt werden;
 - soll die Ansäuerung von Gülle mit Schwefelsäure getestet werden, um eine Reduzierung der Ammoniakemissionen in die Luft und eine Steigerung der Düngeeffizienz bei der Gülleausbringung zu erzielen;

- sollen Vorhaben zur Aufbereitung von Gülle und Gärresten aus Biogasanlagen in einem modellhaften Ansatz an verschiedenen Standorten in Deutschland gefördert werden, um damit Gülle und Gärreste aufgrund des dann niedrigeren Wassergehaltes wirtschaftlicher zu transportieren und die Nährstoffe auch zur Düngung in Ackerbauregionen nutzen zu können.
- Die Nährstoffverwertung durch die Pflanzen sollen durch neue und innovative Techniken wie zum Beispiel Sensor- und Robotertechnik, Verfahren der platzierten Düngung oder satellitengestützte Ausbringungsverfahren in der Erprobung und durch Demonstrationsvorhaben unterstützt werden, insbesondere durch die Förderung der Entwicklung und Verbreitung digitaler Techniken für ein verbessertes Nährstoffmanagement.
- Das qualitative Wachstum in der Tierhaltung, insbesondere Investitionen in mehr Tierwohl, wird unterstützt und damit die landwirtschaftliche Wertschöpfung gestärkt.
- Agrarumweltmaßnahmen sowie freiwillige Vereinbarungen zwischen Wasserwirtschaft und Landwirtschaft, die zum Schutz des Grundwassers beitragen, sollen in den Ländern noch konsequenter unterstützt werden.
- Es sollen Beratungskonzepte im Bereich der Fütterung der Nutztiere gefördert werden, damit eine bedarfsgerechte und an die Entwicklung der Tiere angepasste Fütterung noch stärker Verbreitung in der landwirtschaftlichen Praxis findet und die Tiere dadurch weniger Stickstoff und Phosphor ausscheiden.

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, in den laufenden Verhandlungen zur zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, deren Umweltambitionsniveau zu erhöhen.

16. Wie hat sich der Transport von Wirtschaftsdünger aus Tierhaltungs- in Ackerbauregionen nach Kenntnis der Bundesregierung in den vergangenen fünf Jahren entwickelt?

Darüber liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

17. Verhindern die aktuellen Regelungen und die geplanten weiteren Verschärfungen zur Herstdüngung, sowohl was die erlaubten Nährstoffmengen, die zugelassenen landwirtschaftlichen Kulturen als auch die Bilanzierung von Wirtschaftsdünger betrifft, nach Auffassung der Bundesregierung den Transport überschüssiger Wirtschaftsdüngermengen aus Tierhaltungs- in Ackerbauregionen und damit deren sinnvolle Verteilung, weil die Aufnahme von Wirtschaftsdünger für Ackerbaubetriebe durch sie unattraktiv ist, und wenn nein, woran macht die Bundesregierung dies fest?

Durch die geplante Streichung des Nährstoffvergleichs wird die Verbringung von Wirtschaftsdünger in Ackerbauregionen wieder attraktiver. Bisläng ist der zulässige Kontrollwert ein Hemmnis für die Ackerbaubetriebe, Wirtschaftsdünger aufzunehmen, da diese befürchten, den zulässigen Kontrollwert zu überschreiten.

18. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung laut EU-Nitratrichtlinie zulässig, Ausnahmen von den in der Düngeverordnung festgelegten Regelungen zur Düngung und von den Dokumentationspflichten für Betriebe zu schaffen, die Wirtschaftsdünger aus Überschussregionen aufnehmen, um positive Anreize zu schaffen?
19. Wenn Frage 18 mit ja beantwortet wird, plant die Bundesregierung die Einführung entsprechender Ausnahmen, und wenn Frage 18 mit nein beantwortet wird, wird sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für entsprechende Ausnahmen einsetzen?

Die Fragen 18 und 19 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird zunächst auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen. Darüber hinausgehende Ausnahmen sind fachlich nicht gerechtfertigt, da die Anforderungen der Düngeverordnung sich an Düngungsmaßnahmen orientieren. Die Aufbringung von Wirtschaftsdüngern stellt eine solche Düngungsmaßnahme dar.

20. Wie bewertet die Bundesregierung die Kritik des Nationalen Normenkontrollrates, der im Vorfeld der Novellierung der Düngeverordnung im Jahr 2017 die Berechnungen des BMEL zum Erfüllungsaufwand der Düngeverordnung für die landwirtschaftlichen Betriebe als nicht ausreichend kritisiert und nahegelegt hat, dass der Aufwand deutlich über die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft berechneten Kosten hinausgehe (Bundratsdrucksache 629/15)?

Der Kritik des Normenkontrollrats (NKR), dass eine realitätsnahe Einschätzung der Be- und Entlastungen aus der zukünftigen Düngeverordnung ohne ausreichende Datengrundlage nicht möglich ist, ist grundsätzlich zuzustimmen. Die für den Erfüllungsaufwand besonders relevanten Merkmale wurden auf Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes u. a. zum regionalen und sektoralen Wirtschaftsdüngeraufkommen sowie zur Lagerung und Ausbringung ermittelt. Für einige Merkmale liegen keine Statistiken vor, z. B. zur Aufzeichnung der Düngung. In diesen Fällen wurden Annahmen und Schätzungen herangezogen, die u. a. auf Befragungen landwirtschaftlicher Berater beruhen.

Die Zweifel des NKR beruhten weiterhin auf sehr großen Differenzen zu der Kostenschätzung des Landvolkverbandes Hannover, der einen erheblich höheren Erfüllungsaufwand erwartete. Daher wurde im Dezember 2015 untersucht, ob die vom Landvolk zugrunde gelegten, berechneten Kosten durch neue Vorschriften im Rahmen der Novelle der Düngeverordnung entstehen, ob sich die angenommenen Fallzahlen (z. B. betroffene Fläche, Düngermenge, etc.) mit statistischen Abgaben decken und ob die Höhe der veranschlagten Kosten realistisch ist.

Die vom Landvolk berechneten Kosten der Novelle sind aufgrund der Annahmen zur hohen Betroffenheit durch neue Dokumentationspflichten, aufgrund der deutlich überschätzten Fallzahlen für die Anpassung an Auflagen zur Ausbringung und Lagerkapazität sowie der erwarteten, hohen Mindererträge stark überschätzt. Nicht berücksichtigt wurden z. B. bereits vorhandene Ausbringungsgeräte und Lagerkapazitäten. Ein entscheidender Faktor für die vom Landvolk erwarteten, hohen Kosten ist die unzutreffende Annahme, dass in landwirtschaftlichen Betrieben bis 2017 grundsätzlich keine schriftlich dokumentierte Düngeplanung erfolgt ist. Daher käme es zu aufwändigen, zusätzlichen Aufzeichnungspflichten. Die Düngeplanung ist jedoch seit 1996 rechtlich vorgeschrieben und gehört zur „guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft.

Im Zuge der Umsetzung neuer düngerechtlicher Anforderungen entstehen nicht nur Belastungen der Unternehmen, es können im Gegenzug auch Ausgaben für Düngemittel eingespart werden. Die in der Bundesratsdrucksache 629/15 dokumentierten Erfüllungskosten enthalten aufgrund methodischer Vorgaben des NKR keine Kosteneinsparungen der Unternehmen durch verringerte Düngemittelzukaufe. Diese Vorgehensweise führt zu einer Überschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Unternehmen.

21. Wird die Bundesregierung gewährleisten, dass für zukünftige Novellierungen der Düngeverordnung der Erfüllungsaufwand sowie die zusätzliche Bürokratie für die landwirtschaftlichen Betriebe nachvollziehbar aufgezeigt werden, und wenn ja, auf welche Weise wird sie dies gewährleisten?

Die Prüfung des ermittelten Erfüllungsaufwands durch den NKR und die Klärung von Fragen sind Teil des Rechtsetzungsverfahrens und haben sich bewährt. Weiterhin gehört selbstverständlich auch die Auseinandersetzung mit Berechnungen von Wirtschaftsverbänden zum Verfahren. Fragen des NKR aus dem Jahr 2015 wurden im Zuge des Rechtsetzungsverfahrens geklärt. Die letzten Klärungen sind jedoch nicht in der in Frage 20 genannten Bundesratsdrucksache 629/15 dokumentiert, da sie erst später erfolgt sind.

Auch bei künftigen Änderungen des Düngerechts wird mit der Ermittlung des Erfüllungsaufwands frühzeitig und parallel zur Erstellung des Referentenentwurfs begonnen. Anschließend erfolgt so zeitnah wie möglich die Prüfung sowie Klärung der Fragen des NKR. Es wird angestrebt, mit dem Gesetzentwurf eine mit dem NKR abschließend abgestimmte Ermittlung des Erfüllungsaufwands vorzulegen. Eine lückenlose Datengrundlage wird auch künftig nicht verfügbar sein. Für diese Fälle hat sich die Befragung landwirtschaftlicher Berater als Grundlage für Schätzungen bewährt.

Eventuell höheren Erfüllungskosten stehen volkswirtschaftliche Einsparungen durch verminderte Gewässerbelastungen und damit verminderten Aufbereitungskosten für Trinkwasser gegenüber (vgl. Antwort zu Frage 23).

22. Wird der Grundsatz einer bedarfs- und standortgerechten Düngung der landwirtschaftlichen Kulturen nach Auffassung der Bundesregierung durch die aktuelle Düngeverordnung sowie die geplanten weiteren Verschärfungen gewahrt?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

23. Wie viele und welche Wasserwerke in Deutschland mussten nach Kenntnis der Bundesregierung Grundwasser in den letzten 20 Jahren mischen, um den Nitratwert von 50 mg/l einzuhalten, welchen Anteil hatte das durch Mischen aufbereitete Wasser am Gesamttrinkwasserverbrauch, und welche Kosten sind dadurch jeweils insgesamt sowie pro Liter Trinkwasser entstanden (bitte für die einzelnen Jahre getrennt angeben)?

Informationen über die Anzahl von Wasserwerken, die nitratbelastetes mit weniger belastetem Rohwasser verschneiden, sowie Angaben zu den Mengen liegen der Bundesregierung nicht vor. In einer Studie des Umweltbundesamtes (Quantifizierung der landwirtschaftlich verursachten Kosten zur Sicherung der Trinkwasserbereitstellung – UBA-Texte 43/2017) wurden deshalb in ausgewählten Modellregionen Untersuchungen zu reaktiven und präventiven Maßnahmen und deren Kosten angestellt. In den drei Modellregionen fielen für reaktive Maßnahmen

(Brunnenvertiefung, Brunnenverlagerung, Verschneiden von Rohwässern) jeweils jährliche Kosten zwischen 21 000 und 55 000 Euro an. Dieses lokale Ausweichen führt aber nur zu einer zeitlichen Verzögerung, nicht aber zu einer dauerhaften Sicherung niedriger Nitratwerte im Rohwasser. Details finden sich unter www.umweltbundesamt.de/publikationen/quantifizierung-der-landwirtschaftlich-verursachten%20.

24. Wie viele und welche Wasserwerke in Deutschland mussten nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten 20 Jahren Nitrat technisch entfernen, um den Nitratwert von 50 mg/l einzuhalten, welchen Anteil hatte das technisch aufbereitete Wasser am Gesamttrinkwasserverbrauch, und welche Kosten sind dadurch jeweils insgesamt sowie pro Liter Trinkwasser entstanden (bitte für die einzelnen Jahre getrennt angeben)?

Nach Kenntnis der Bundesregierung sind in Deutschland derzeit drei Trinkwasser-Anlagen zur biologischen Nitratentfernung (Denitrifikation) in Betrieb:

- Wasserwerk Broichhof, Stadtwerke Neuss
- Wasserwerk Stadtwerke Aschaffenburg
- Wasserwerk Frankfurt Flughafen.

In der Vergangenheit gab es nach Kenntnis der Bundesregierung Anlagen zur biologischen Nitratentfernung auch in Langenfeld-Monheim, Eltville, Hanau, Coswig, Mönchengladbach und auf der Insel Föhr. Die Gründe, warum die Anlagen stillgelegt wurden, sind der Bundesregierung nicht bekannt.

Der Bundesregierung liegen ebenfalls keine Informationen darüber vor, welchen Anteil das technisch aufbereitete Wasser am Gesamttrinkwasserverbrauch hat und welche Kosten dadurch jeweils insgesamt sowie pro Liter Trinkwasser entstanden sind.

Die Kosten, die durch eine technische Nitratverringerung im Trinkwasser entstehen können, wurden in der in der Antwort zu Frage 23 genannten Studie des Umweltbundesamtes abgeschätzt.

25. Wie beurteilt die Bundesregierung, insbesondere das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die Aussage der EU-Kommission, dass die deutschen Anpassungen der Düngeverordnung nicht weit genug gehen würden bei gleichzeitiger Androhung der Einleitung eines Zweitverfahrens, infolgedessen Zwangsgelder in Höhe von 861 000 Euro pro Tag verhängt werden könnten, vor dem Hintergrund, dass die Auswirkungen der novellierten Düngeverordnung sich aufgrund physikalischer Prozesse im Boden zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht messen lassen (vgl. www.topagrar.com/dl/3/2/8/5/8/3/2/Brief_Duengeverordnung)?

Deutschland ist verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) festgestellten Verstoß gegen das EU-Recht abzustellen.

Wenn die Europäische Kommission der Auffassung ist, dass die Urteilsumsetzung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 21. Juni 2018 (Rechtssache C-543/16) unzureichend oder nicht zügig genug erfolgt, könnte sie ein Zweitverfahren gegen Deutschland einleiten. Nach einem (dann gegenüber dem vorprozessualen Vertragsverletzungsverfahren vor dem Ersturteil verkürzten) Vorverfahren hätte die EU-Kommission die Möglichkeit, erneut den Europäischen Gerichtshof anzurufen.

In der Folge könnte der Europäische Gerichtshof auf Vorschlag der EU-Kommission ein Zwangsgeld und/oder einen Pauschalbetrag verhängen, dessen Berechnung auf Basis einer Mitteilung der EU-Kommission erfolgt, die jährlich aktualisiert wird. Nach den dort festgelegten allgemeinen Kriterien könnte die EU-Kommission gegebenenfalls beantragen, gegen Deutschland einen Pauschalbetrag von mindestens 11 835 000 Euro und/oder ein Zwangsgeld von circa 14 300 Euro pro Tag bis zu circa 857 000 Euro pro Tag bis zur Beendigung des Verstoßes zu verhängen. Der Europäische Gerichtshof ist an den Antrag der EU-Kommission nicht gebunden.